

# 中介组织与 社会运行

Zhongjie Zuzhi yu Shehui Yunxing

马 立 马西恒 / 主编



上海交通大学出版社  
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

巍巍文大 百年书香

www.jiaodapress.com.cn  
bookinfo@sjtu.edu.cn



责任编辑 戴柏诚  
封面设计 朱 懿  
责任营销 陈 鑫

## 中介组织与 社会运行

Zhongjie Zuzhi yu Shehui Yunxing



ISBN 978-7-313-08081-3



9 787313 080813 >

定价: 29.00元

# 中介组织与社会运行

马 立 马西恒 主编

上海交通大学出版社

## 内 容 提 要

本书从中介组织的视角,审视处于转型期的中国在多样化发展的市场主体、社会主体、制度主体之间的关系构建。

全书共分八章,分别从中介组织在中国的发展、中介组织发展的国际经验、中介组织与政府职能、中介组织与市场机制、中介组织与公民社会、中介组织与文化转型、中介组织与社会经济、中介组织的内部运作及管理策略等方面,阐述中介组织具有的独特功能及其运行机制。

本书可供社会学领域的研究人员及实务工作者阅读参考。

## 图书在版编目(CIP)数据

中介组织与社会运行/马立,马西恒主编. —上海:  
上海交通大学出版社,2012  
ISBN 978-7-313-08081-3

I. 中... II. ①马... ②马... III. 中介组  
织—研究—中国 IV. C932.82

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 000424 号

## 中介组织与社会运行

马 立 马西恒 主编

上海交通大学出版社出版发行

(上海市番禺路 951 号 邮政编码 200030)

电话:64071208 出版人:韩建民

常熟市大宏印刷有限公司 印刷 全国新华书店经销

开本:787mm×960mm 1/16 印张:11.25 字数:208 千字

2012 年 2 月第 1 版 2012 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-313-08081-3/C 定价:29.00 元

---

版权所有 侵权必究

告读者:如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系  
联系电话:0512-52621873

# 目 录

导 论 .....	1
一、市场体系的建立——中介组织发展的经济基础 .....	2
二、政府职能的转变——中介组织发展的政治动力 .....	2
三、单位体制的解体——中介组织发展的社会空间 .....	3
四、国家与社会的合作——中介组织发展的社会结构支持 .....	4
 第一章 中介组织在中国的发展 .....	6
一、传统中国的民间社团 .....	6
二、计划体制下的人民团体 .....	14
三、新时期中介组织的复兴 .....	19
四、香港地区中介组织的类型和管理体制 .....	23
五、台湾地区非营利组织的发展、管理体制和特点 .....	25
六、由历史考察得到的启发 .....	31
 第二章 中介组织发展的国际经验 .....	34
一、发达国家的非营利组织 .....	34
二、东欧转型国家的中介组织 .....	48
三、拉丁美洲和非洲国家的中介组织 .....	52
四、新加坡的公益组织 .....	55
五、由国际比较得到的启发 .....	57
 第三章 中介组织与政府职能 .....	59
一、政府机构改革与公共职能社会化 .....	59
二、中介组织在体制转轨中的作用 .....	64
三、中介组织发展与政府职能转变 .....	67
四、中介组织发展与政府培育策略 .....	69

第四章 中介组织与市场机制 .....	73
一、从计划经济体制到市场经济体制 .....	73
二、市场体系的建立与市场机制的完善 .....	79
三、中介组织:市场经济运行的社会基础 .....	87
第五章 中介组织与公民社会 .....	94
一、公民社会与自主性社团 .....	94
二、中介组织发育与公民社会的兴起 .....	98
三、社区中介组织与中国公民社会的构建 .....	104
四、公民社会发展中的国家作为 .....	108
第六章 中介组织与文化转型 .....	112
一、中介组织与公民素质 .....	112
二、中介组织与社会伦理 .....	117
三、中国社会现代性的获得 .....	123
第七章 中介组织与社会经济 .....	126
一、中介组织的社会经济含义 .....	126
二、中介组织的资源配置机制 .....	133
第八章 中介组织的内部运作与管理策略 .....	147
一、中介组织的培育和发展 .....	147
二、中介组织内部运行机制的健全与完善 .....	155
三、中介组织管理机制的健全与完善 .....	165
参考文献 .....	169
后 记 .....	172

## 导 论

从国家与社会关系的角度看,现代社会的有效运行需要在政府与社会之间建立传导机制,因为在经济职能方面,政府难以适应市场领域快速变化的微观经济生活;在社会职能方面,政府也难以用普遍主义的方式满足日益多样化的社会服务需求。这使得政府管理向社会落实、社会需求向政府反馈两个方面都需要一个中间环节。因此,从政府的角度看,这个中间环节能够分担政府的部分职能,协助政府实施社会和经济管理;从社会的角度看,这个中间环节能够体现社会自主权利,实施社会自我服务并代表社会利益。正是在这样的理念下,我国在建设市场经济的过程中提出了中介组织的概念,其发展的“合法性”也逐步从市场经济领域扩展到社会发展领域,其适用的范围则从服务于企业的经济性社团延伸到服务于社会群体的公益性组织和社会团体。在“小政府、大社会”的目标模式下,中介组织的发展实质上为改变计划体制下形成的全能型政府格局,形成政府与社会之间新型的职能分工和合作关系提供了挥洒的空间。也可以说,这是国家与社会关系的新一轮结构化过程。

中介组织是在市场经济条件下,按照一定的法律、法规,或根据政府委托,遵循独立、公平和公正原则,凭借其特有的社会服务、沟通协调、公证鉴定和监督管理等功能,沟通政府与经济主体之间、政府与社会之间、经济主体与经济主体之间、经济主体与社会之间的信息,协调双方利益,行使监督和管理职能,为全社会提供各种中介服务的自律性社会组织。中介组织具有中立性、专业性、自治性、自律性等特征。根据中介组织的活动领域和功能作用作为划分标准,大致可分为两大部分:营利性中介组织和非营利性中介组织。或以此为标准,划分为市场类中介组织和社会类中介组织,前者包括鉴证类、评估类、经纪类、代理类、交易类、咨询类中介组织;后者包括公益类、互益类和慈善类中介组织。

30年前,我们对中介组织还颇感陌生。而今,随着市场体系的逐步建立、政府职能的全面调整以及社会结构的深刻变化,随着我们对市场失灵、政府失灵和社会转型的认识和理解不断深入,中介组织已成为代表经济利益、公共利益和广泛社会利益的具有中国特色的重要组织形式,已成为现代人有序交际、交易、工作、生活不可或缺的重要组成部分。越来越多的中介组织正以公共管理重要主体的身份,与政府、其他社会组织和个人一起构成多元的治理结构,共同管理日趋复杂和繁重的社会公共事务。在经济领域,中介组织能够规范市场,完善市场经济体系,提供专

业化服务,提高资源配置效率,规范改革与改制过程,促进市场环境的优化;在社会领域,中介组织能够扩大社会联系和沟通交流信息的渠道,代表不同群体的利益和维护社会公正,推进政府改革,实现政府职能转变,促进权力部门的信用建设;在政治领域,中介组织能够培育公民意识,推进社会主义民主政治的进程,拓展社会群体联络渠道,加强党和政府与不同社会群体之间的联系,协调社会利益关系,促进和谐社会建设,推动社会结构转变,实现社会运行机制的现代化。

我国中介组织之所以能够在过去 30 年间迅猛发展,体制改革是其根本动因。

### 一、市场体系的建立——中介组织发展的经济基础

中国最深刻的体制变革发生在经济领域。在改革开放前的计划经济体制下,绝大部分资源都处于政府的控制中,由政府自上而下地分配资源,民众在经济活动中往往只充当被动的角色。当市场取代计划成为资源配置的主导机制后,政府对资源的控制力大大削弱,一部分资源逐渐从国家的垄断中游离出来,成为自由流动资源,这就使中介组织能够通过政府之外的渠道获取生存所必需的资源,可以说市场体系的建立为中介组织的发展提供了经济基础。市场体系的建立要求政企分开,企业在脱离对政府的依赖后,面对瞬息万变的市场环境,为了降低风险,维护自身的利益,获取更多、更及时的市场信息,增强市场竞争力,必须在行业中实行合作和互助。在这样的背景下,那些介于政府与企业、企业与企业之间,从事服务、协调、评价、沟通、维权等活动的中介组织就迅速成长起来。同时,市场的发育导致国家权力的下移,为社会力量的出现腾置出一份空间。市场式的社会关系也解体了传统乡土社会,使得中介组织作为一种新的组织形式得以发展壮大。

此外,在理想的市场经济条件下,市场是提供社会产品与服务最佳场所,市场机制能够实现资源的最优配置。但是在现实中,由于存在垄断、信息不对称等原因,导致市场机制无法有效配置资源而出现市场失灵的现象。面对市场失灵,有时需要政府干预,但有时也会遇到政府失灵的时候,这就给中介组织发挥作用提供了平台。

### 二、政府职能的转变——中介组织发展的政治动力

伴随经济体制变革的是政治体制变革。政府改革是中国政治体制改革的重要组成部分,其使命是转变职能,这不是一般的机构或职能的增减与调整,而是实现政府形态的转型,以适应经济与社会发展的要求,提高政府发展经济和治理社会的能力。改革开放后,政府从强调政府权力对经济与社会的全面渗透的“全能型”,转变为强调政府是经济建设的主体和经济增长的直接推动者的“经济建设型”,并且又进一步转变为强调政府是市场规则与制度的制定者与执行者,强调政府是公共

服务的规划者、组织者和引导者的“公共服务型”。

在现代社会,国家与社会的分权和合作成为一种潮流和趋势,政府正在把原先由它独自承担的部分职能和责任转移给中介组织,政府职能转变的过程就是其分权给市场与社会的过程,中介组织正是在这种分权中发展起来的,分权与合作的前提就是国家与社会之间对公共事务的职能分工和责任分担。这种潮流隐含的内在机理是,办好事情的能力并不限于政府的权力,不限于政府的发号施令或运用权威。在公共事务的管理中,还存在着其他主体、管理方法和技术,政府有责任与多元主体协调合作,使用新的方法和技术更好地进行公共管理和服务。2008年,政府工作报告以及中共十七届二中全会审议通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》,都明确要发挥中介组织在社会管理和公共服务中的作用,以促进政府职能转变。这意味着政府想把自己过去长期集中掌握的公共权力和公共资源更多地向中介组织转移释放,使一直比较薄弱的社会管理和公共服务尽快得到补充和加强。随着社会自主意识的觉醒和社会自治能力的提高,建设效率政府、降低行政成本成为一种普遍的要求。在我国,市场经济体制的确立要求逐步扩大社会自主空间。在这种情况下,拥有无限权力、承担无限责任的政府体制既失去维持的必要,也对经济社会的发展造成严重制约,因而建设“有限政府”的呼声持续高涨。这里的问题在于,如何使政府稳妥地从某些领域退出?这些领域原来由政府承担的公共职能如何处置?

计划体制下政府职能无限扩张的态势导致了政府管理效力的衰减、社会自我管理功能的萎缩、企业经营活力的窒息、腐败现象的蔓延等。“政府失灵”的种种表现说明,在中国这样的超大国家,由政府包揽一切社会事务十分困难。由中介组织来为社会提供公共产品和公共服务,具有运作成本低、专业性等优势,它与政府在特定的领域中进行合作,分担政府的公共管理责任,是政府职能转变的重要载体。中介组织的监督、公证等职能的行使,可以对政府行为起到约束作用,是制约政府权力的一支重要力量;同时,它也接受政府委托,对整个市场经济活动进行监督,规范市场运行,维护市场公平竞争。它还可超脱于政府和企业之外,对政府和企业公布的经济信息进行独立核算和验证,依照国家法律、法规,作出客观公正的结论。经过较长时间的实践发展和相互适应,中介组织发展与政府职能转变之间形成了一种双向互动的衍进关系:政府职能和权力的释放,为中介组织的发展提供了一定的资源和政治动力,同时又为自己的职能转变创造更好的条件。而中介组织的发展则为政府职能转变的深化提供了一定的支持与推动。

### 三、单位体制的解体——中介组织发展的社会空间

单位体制将人们的生产空间和生活空间紧密地统一在一起。改革开放后,随

着单位体制的逐渐解体,生产空间与生活空间一体化的传统格局被打破,单位对个体的掌控力开始消退,个体分别获得了生产的自主和生活的自治。单位仅仅成为人们工作的场所,原来承担的社会保障功能逐渐弱化,人们很难再继续通过工作单位获得各种社会需求的满足。在体制转轨、社会转型的过程中,面对新出现的各种社会问题和社会需求,单靠政府和企业是不可能完全解决和满足的。不仅如此,政治领域的政府机构改革还把政府的一些职能向社会转移。在这种背景下,政府的公共服务、公共产品供给与社会的多元化需求之间形成了一个巨大的缺口,从而为中介组织的发展提供了推动力。同时,单位体制的解体使人们的自由度大大增加,对各种社会公共事务的参与热情和积极性也空前高涨。这样,单位体制的解体就给中介组织的存续和发展创造了社会空间。在这个存在公共需求、公共媒介和公共价值的社会空间中,越来越多拥有独立人格和自治意识的公民自主地参与社会公共事务,催生出各种类型的中介组织。这些中介组织通过吸纳各种社会资源并动员广泛的志愿者参与,开展多种形式的社会服务,填补了单位体制解体所留下的缺口,使人们在经济、政治、社会、文化等多领域的多元化需求得以满足。

#### 四、国家与社会的合作——中介组织发展的社会结构支持

“公民社会”的概念起源并流行于17~19世纪期间的近代西方,如今,西方的公民社会已经发育得相当成熟,拥有很强的自主性和自治能力。而在改革开放前,我国是一个“总体性社会”,公民对国家存在组织性依附性关系,国家与社会、政府与民间几乎是没有什么界限,当时的一元政治也不允许有独立于主流政治之外的社会和民间组织存在。30年的改革开放可以说是一场由国家发动与领导的社会变革运动,所带来的不仅是经济的腾飞,也带来社会的多元化,带来了政治文化观念和政治意识形态的深刻变化。一方面各种类型的中介组织开始大量涌现,另一方面官方和学术界也大体认可了公民社会是与现代市场经济和民主政治、法治社会相配套的一种体制。但是,由于长期的专制国家和家国一体的社会结构所形成的历史传统,我国的公民社会具有典型的政府主导型特征,政府的主导作用非常明显,牵动社会变革的根本力量在于政府。不难发现,我国的很多中介组织由政府创建,并由政府主导,具有明显的官民两重性。在这样的一种不对等的合作关系中,政府是所有规则的制定者,中介组织仅仅是政府的代理人和执行者,只能在规则框架内进行操作,其自主性很小,并可能逐渐丧失独立性、自治性,从而失去自身的活力和在社会管理中的独特作用,延缓政府职能转变的进程。但同时,从某种角度讲,只要中介组织能够避免资源依赖症的产生,充分发挥由于政府主导所形成的政治资源、社会资源、公信度资源优势,那么政府主导对中介组织的初期发展不无益处。必须承认,在中介组织建立和发展中的政府主导现象可能还将持续较长时间,

这在目前的社会转型期,在现实的经济、政治、社会、文化环境中未尝不是一种适宜的状态。当然,随着我国经济、政治体制改革的不断深入以及民主进程的不断推进,这种形态的合作关系也将随之发生改变,中介组织的独立自治意识和自主性将会不断增强,中介组织和政府的地位将越来越平等,双方将不仅以特定项目作为合作目的,而是最大限度地增进彼此间的利益协调和良性互动,追求长期的战略共赢。总之,无论国家与社会以何种形式合作,都能够为中介组织的发展提供社会结构支持。

# 第一章 中介组织在中国的发展

中介组织是一个具有浓厚的当代中国背景的概念,即使在目前,对这个概念的理解也存在多种歧义。从其最初使用的意义上说,中介组织应是指在中国改革过程中新形成的,活动于政府、传统工商企业 and 市场之间的市场中介组织。随着市场经济的发育,一个自主的社会领域在中国逐步形成,中介组织的范围也在不断地向社会领域延伸。<sup>①</sup> 因此,就中国社会的基本架构而言,中介组织的“中介”作用既体现在纵向的政府与市场主体和社会主体之间,也体现在横向的市场主体之间以及社会主体之间。在这个意义上,本书将中介组织与民间社团、商会、行会等名称各异的组织类型联系起来,并从中考察中介组织在中国发展的大致历程,寻求它在中国发展的历史轨迹和规律性的特征。

## 一、传统中国的民间社团

回顾历史,可以看出中国是一个民间社团发展很不充分的国家。所谓“普天之下,莫非皇土,率土之滨,无非皇臣”,中国在秦代以后建立了中央高度集权的大一统制度,在这一体制下,不仅公民个人完全没有权利,就是小共同体的发展空间也极为有限。虽说在“衙门与市场之外”还活动着各式各样的“准组织”,如宗族、部落、村社、教会、帮伙、行会以及中国历史上最为活跃的融宗教、医术、巫术、武术于一体的迷信色彩较浓的门会组织等,但这些组织通常都带有一定的身份性,并不是可以真正“志愿”进入或退出的社会团体。这种身份性往往导致成员对组织的人身依附关系,组织内也存在着“共同体之父”的特权,如族长权、主教权等。即便那些不具有身份性的民间公益团体,如民间私社(指民间非族缘、非村社的自愿公益结社,主要包括宗教性非寺院结社、世俗互助社团以及既摘世俗互助又从事佛事的民间团体等三类组织),其作为也很有限:一是规模太小,即使在其最盛时期——唐代,<sup>②</sup>也不过几人、十几人乃至几十人的规模,不能与近代社会团体相比;二是活动领域太窄,世俗公益的主要内容就是丧葬互助等;三是临时性,许多私社是因事而设,事过后是否存在还很难说。而且唐代的私社对于成员退社的处罚过严,也使其在某种程度上与现代社团的自愿性原则相悖。

---

① 吴锦良:《政府改革与第三部门发展》,中国社会科学出版社 2001 年版,第 230 页。

② 宁可:《述“社邑”》,《北京师院学报》1985 年第 1 期。

可见,由于封建专制主义中央集权自上而下的严密统治,中国社会一直明显表现出强国家弱社会的基本特征,即使是存在于中国封建专制集权社会中的民间社团也因其束缚功能过强、保护功能过弱和缺乏制度化等而不成其为现代意义上的社团组织,更不是现代意义上的第三部门组织。在这种情况下,民间社团不仅缺乏活动空间,而且也难以得到孕育和发展。对于民间私社,唐王朝就一再行文进行查禁、打击。进入宋代后,专制国家对民间社团的打击更为严厉,《宋刑统》、《庆元条法事类》等均记录了许多官府取缔私社的法规。

明清以后,中国的市场经济逐步萌芽、发展,随着封建国家对社会的控制能力逐渐削弱,个人的权利、小共同体的权利意识也日渐觉醒。19世纪末20世纪初,帝国主义的侵略和渗透日益加深,清王朝统治日渐没落,中国逐步沦入半殖民地、半封建社会。这段时期却是具有现代特征的中国民间社团获得初步发展的重要历史时期。至于这一时期民间社团发展的有利条件,主要出于以下三方面的时局变化:

首先,清朝政府在内忧外患的时代背景下,仿效欧美、日本等国,开始推行“新政”,实施了一系列新政策,促进民间私营经济发展,鼓励创办新型民间社团组织。光绪三十四年八月初一颁布的《钦定宪法大纲》规定:“臣民于法律范围以内,所有言论、著作、出版及集会、结社等事,均准其自由。”应该说,这是中国历史上首次用制度化的方式为新型民间社团的产生创设空间。20世纪初,清朝统治者采取了一系列新举措,力图促进实业的发展。一方面,从限制和阻挠民间商人创办私营企业,转向鼓励和保护商办私营企业的发展,对经济活动的直接控制、干预也大为削弱,从而逐步形成了一个相对独立的经济活动领域。清朝政府通过立法,为这个相对独立的经济活动领域提供了某些制度性的法律保障。这种独立的经济活动领域的形成,是诞生新型民间社团尤其是经济社团的一个重要前提。另一方面,清朝政府改变了历代封建统治者严格禁止、限制民间成立独立社会组织的一贯做法,主动倡导和鼓励设立商会等新型民间社团,以期达到“上下一心,官商一气,实力整顿,广辟利源”的目的。不仅允许这些社团享有较大的独立性和自主权,还给予某些商办民间社团以“法人”地位,从法律上给予保护。此外,清朝政府还主动仿效西方国家的地方自治制度,推行宪政改革,以弥补官治之不足。1909年初颁行的《城镇乡地方自治章程》,要求凡城镇各设议事会、董事会,乡设议事会,负责自治事宜。由此将原来由国家严密控制的学务、卫生、道路工程、实业、市政、公共营业等许多方面的相当一部分管理权下移到民间,主动让出了一个非官方的独立的社会活动空间,不仅直接促使民间地方自治社团的诞生,也为其他各类新型民间社团的出现创造了有利条件。

其次,20世纪初新兴商人力量不断增强,其思想意识和社会地位发生了重要

变化,在很大程度上取代了传统民间社会中起主导作用的士绅,对各类新型民间社团组织的产生、发展起了不容忽视的作用。清朝统治者意识到,振兴商业、发展实业对致富图强有着重要影响,对于商人的社会地位通过各种法规给予保障、提高。随着国家经济实力在商品经济发展中得到显著增强,商人的社会地位也随着重商思潮的日趋兴盛而大为提高。更重要的是,这一时期的商人已萌生了“合大群”、“结民力”、“固结团体”的现代群体意识,并产生了较强烈的时代使命感,“商兴则民富,民富则国强,富强之基础,我商人宜肩其责”。<sup>①</sup>考察这段时期的历史,可以发现,在当时的各类新型民间社团中都能看到新兴商人活跃的影子。

再次,民族危机的空前严重,朝野上下不得不努力探求救亡图存的良方,这也是促进产生许多新型民间社团的因素之一。商会等一些新型民间社团的产生,正是朝野上下面对民族危机,仿效欧美、日本等国而采取的寻求致强救亡的举措。一些新型民间社团创立的主要目的之一是为了抵御外来侵略,挽救民族危机。例如上海商人之所以成立体育会是因为认识到“国民躯体羸弱,致蒙‘东亚病夫’之诟,欲图强国,必先强种”,遂发起组织体育会以“锻炼体魄,研习武课,冀成干城之选”。<sup>②</sup>与此同时,受西方式的社团组织的影响,一些传统的社团组织也发生了现代化的转型。

辛亥革命后,袁世凯篡权执政,袁政府虽不像推行“新政”时期的清政府一样倡导、创办新型民间社团,但为了笼络人心,巩固自己的统治地位,也未有意识地大力限制民间社团的扩展。袁世凯死后直至1927年南京国民党政权建立,中国一直处于军阀混战的动荡时期。这时的民间社团虽没有像清末那样得到政府的保护,北洋政府也曾出台《商会法》以大力限止、削弱商会的权利,但在缺乏强有力的中央集权统治和统一政治中心的特殊历史条件下,国家这一大共同体的社会控制能力大为削弱,民间社团仍得以继续发展。

1927年,统一的南京国民政府建立,为了实行国民党一党专制,加强独裁统治,蒋介石政府开始对民间社团进行整顿。首先,下令取消地方自治,强令解散各种民间自治团体。如在苏州,自清末诞生并不断发展的20多个从事地方自治的市民公社,于1928年3月被全部撤销。其次,南京政府采取种种措施,加强对民间社团的监控,力图使其丧失原有的独立性和自主权,成为当局的御用工具。这次整顿使20世纪初诞生并发展起来的新型民间社团受到重创。但是民间社团在此后仍然以缓慢的速度向前发展,原因之一是南京政府虽然解散了一些社团组织,如市民公社、部分商会等,但并未取缔所有民间社团,所以整顿后的民间社团虽然较以前

① 《兴商为强国之本说》,《商务报》1904年第8期。

② 中国史学会主编:《辛亥革命》(七),《上海商团小史》,上海人民出版社1957年版,第86页。

数量大为减少,但仍有相当一部分保留下来;原因之二是政府虽加强对民间社团的监控,并取得了一定的效果,但许多民间社团针对不同的具体形势,充分利用一些有利时机,采取种种措施维护自己的独立性和自主性,努力拓展自己的生存空间,继续发挥民间社团独特的功能和作用,也取得了一定的成效。

回顾 1949 年中华人民共和国成立之前中国民间社团组织的发展历史,可以看出:民间社团组织的发展、力量的壮大,既与市场经济的发展关联重大,又与政府当局的政策扬抑关系密切,同时也与国家这一大共同体的社会控制能力强弱紧密相关。而民族危难等具体的时代背景,也是民间社团组织建立、发展的直接原因。当然,西方社团组织的示范效应也是不容忽视的。其间,不仅一些新型的民间社团组织得以成立,一些传统的民间社团也开始了现代化的转型。在这段历史时期发展起来的中国民间社会组织大体可以分为六类:行业协会类、互助与慈善类、学术类、文艺类、政治性组织、会党和其他秘密结社。其中较为典型、活跃的类别有以下几种。

### (一) 民间工商社团

中国封建商业发达较早,隋唐时期大都市中即有“行”的组织,宋代时这些组织有的称“团”,大多仍称为“行”,一些手工业组织则称为“作”,到明代则普遍称“行”或“铺行”。但这类组织在当时还不是工商业者自发的组织,而是官府因科索、回买(即征购)的需要而设置的。“市肆谓之行者,因官府科索而得此名。不以其物之大小,但合充用者,皆置为行。”<sup>①</sup>“市肆谓之团行者,盖因官府回买而得此名。不以物之大小,皆置为行团。”<sup>②</sup>至明末、清代,又有“会馆”、“公所”等商人组织出现,手工业中有行帮组织(工商业不够发达、雇工不够普遍的产物),但均不是现代意义上的民间社团组织。

清末 10 年间商会的诞生,才首开了中国初具现代特征的民间工商社团之先河。“商会之设,当不外以振兴商务、保护商民为两大宗旨”。<sup>③</sup>商会组织的内部机制较封建社会时期的“行”、“团”组织有了很大不同,体现了现代意义上的民间社团组织的一些基本属性。自 1904 年以后,全国各地纷纷设立商会组织。综合各种文献资料统计,1904~1912 年,除西藏等个别地区外,全国各地的商会,包括商务总会和商务分会在内多达 900 多个,还有为数更多的商务分所不在其列。1912 年 11 月,全国商会联合会正式成立。1919 年 5 月刊行的统计资料表明,全国华商商会

① 耐得翁:《都城纪胜》,诸行。

② 吴自牧:《梦粱录》,团行。

③ 天津市档案馆等编:《天津商会档案汇编》(1912~1928),第 1 册,第 687 页。

实存数已增至1238个,其中总商会55个。可以说,商会是1904年后一度最为普及、影响也最大的新型商人社团。

清末商会的社会地位是相当高的,上海、天津等地的商会组织在一定程度上参与了地方自治。1904年秋冬,东北三省绅商曾筹议地方自治,并成立保卫公所。1905年,上海绅商李平书等发起创办上海城厢内外总工程局,这是当时机构最完备、成就也最显著的地方自治团体。1907年,广东商人成立粤商自治会。从1909年开始,苏州绅商陆续创设了不少以街道为行政区划的基层自治组织,其名称为市民公社。

辛亥革命期间,各地的商务总会、分会大多组织商团维持市面,以补官厅所不逮。商团是一种准武装性的团体,其前身为商办体操会或体育会。到1911年,上海商团成员人数已达数千人,拥有数量可观的枪支弹药。辛亥革命爆发前后,苏州、无锡、杭州、宁波、武汉、天津、重庆、安徽、江西等地的商人也相继建立了类似商团的组织。

在随后的各个历史时期,民间工商社团在中国的政治、经济舞台上都扮演着重要的角色。成立于1920年的全国工商协会,是在“国货工艺亟宜振兴之际”,为了“上下一心”,“共济时艰”,维护全国工商界利益同军阀政府打交道、搞合法斗争而设立的。<sup>①</sup>它在成立伊始,就向军阀政府提出改良税制、颁布一系列工商法规、提倡发展交通和银行业、加强职业技术教育等政策建议。上海总商会于1921年11月通电各地军阀,要求分期裁兵。1922年春,第一次直奉战争爆发后,工商八团体在上海召开“国是会议”,讨论“国家根本建设”的办法,<sup>②</sup>并决定组织“国民监督财政会”。<sup>③</sup>1922年12月15日,上海总商会通电各地总商会、商会,“请一致主张:一、裁兵;二、整理财政收支;三、迅速制定适合国情之宪法,”冯少山还撰文分析了这三者之所以必须“同时并举”的理由。<sup>④</sup>1924年江浙爆发齐卢战争,上海总商会接连致电江浙军阀,并通电全国,要求两省军阀“切实表示息争”。1923年直系军阀发动北京政变,上海总商会和其他工商团体坚决抵制,并成立“民治委员会”,<sup>⑤</sup>准备同军阀政府较量一番。抗日战争时期,民间工商社团组织以各种形式积极参加抗日救国运动。另外,这些民间工商社团组织还热心社会公益等,在中国的政治、经济、社会生活中扮演着社会力量独特的角色。

① 《时报》,1920年4月2日。

② 《总商会月报》,3卷1号。

③ 《申报》,1922年6月23日。

④ 《总商会月报》,3卷1号。

⑤ 《申报》,1923年7月17日。

另外,还有以行业命名的公所,实际上也是行业性组织。这类组织在清道光以后就已出现,在民国以后逐渐向同业公会转化,其内部的章程制度较以前有了大的变化,采纳了近代议会民主制的管理方式。某些行业的同业公会势力也不容小视,如银行公会、钱业公会等。1922年,各地银行公会有:上海21家,北京22家,天津19家,汉口11家,杭州7家,南京7家,蚌埠5家,济南9家。它们彼此呼应,协调行动,活跃在经济、政治和社会生活的舞台上。

清末民间工商社团组织特别是商会的社会地位很高,但在思想认识上仍对政府存在较多的依赖性。到了民国年间,商会虽然强调国家对社会的扶持作用的重要性,但同时也意识到社会必须随时保持其独立性和应有的权利,当国家对社会加以侵蚀之际,必须奋起抗争。所以,1914年北洋政府颁布《商会法》,当时的商会以不懈的努力进行抵制,最终维护了商会原有的社会地位,维持了商会作为商办民间独立社团的性质,也捍卫了商会已取得的权利。当1927年南京国民党政府对民间社团进行整顿,先拿素有中国“第一商会”之称的上海总商会下手时,商会组织进行了积极的抗争。这时,商会作为独立的民间社团的思想认识、组织程度以及抗衡官府的能力,都较清末有了进一步的发展。

抗战时期,在外敌入侵、民族危机深重、常规的政府管理失效的状况下,民间工商社团等民间非政府组织积极开展维持社会秩序、善后救济、发展市民公共生活等活动,在非常时期经历了一次从事市民自治的可贵实践。同时,在内部管理上,这些社团组织的具体运作主要依照契约性的规章办事,而不是由个别人独断专行,更不是事事听从政府的指令。可以说,这些民间工商社团组织已初步具备了第三部门组织的一些特征。

此外,农会、工会、律师公会、报界联合会、全国教育联合会等行业性组织也相当活跃。至于会计师事务所和律师事务所,虽然中国在1949年前就已经从西方引进,但却从来没有取得过它们的外国同行那种相对于政府的独立性,因此还不是现代意义上的中介组织。

## (二) 同乡会组织

据现有资料,最初的同乡会组织——会馆,是供赴京会试的士子驻足用的,又称试馆。其后,各大城市的外地人士纷纷建立会馆、公所这种纯民间性的社团组织,作为同乡聚会或来城者驻足场所,商人会馆就是其中一种类型,是近代才兴盛起来的。会馆的主要职能:①联谊,“联乡情于异地”,“叙桑梓之乐”;②祀神;③“义举”,如设义冢、助丧、助药等。

会馆中大多为商人会馆。作为中国最大的商业城市,老上海的会馆(公所)基本上都是商人会馆。商人会馆的职能除上述三种外,还有为商人通行情、计盈亏、

评价格、讲商术、避免同业涣散等。商人会馆也可说是同业竞争与发展的产物,而这种以地域、乡土为纽带的组织在中国与行业性组织并不矛盾。随着城市的发展与商贸的繁荣,大批行会性的会馆、公所还突破了原来的地缘界限。到20世纪初,这些传统的民间社团组织发生了现代化转型,如上海的广东旅沪同乡会等同乡会组织,在20年代和30年代大多从旅沪外侨社团那里学来一套组织、活动、筹款、选举等模式,在内部管理上采取了民主制的形式。

在中国历史上,同乡会组织在政治、经济、社会生活中相当活跃。早在“五四”前夕,上海就有许多同乡会联合致电北洋政府,要求参加巴黎和会的中国代表抵制日本的侵略要求,维护中国主权。“五四”运动爆发后,上海许多同乡会积极支持学生爱国运动,并参加“三罢”斗争。<sup>①</sup>如因胶济铁路与青岛案,旅沪山东会馆两次致电山东籍旅长以上军人,指出“公等手握兵权,对于祖宗归葬之乡,关注当较各方尤切。事急矣,敢告诸公,乞为万一之备”,<sup>②</sup>倡议鲁籍军队组织起来,“具以武力,外足以摄其魄。内可以固我之体。时事危迫,亟起图之”。<sup>③</sup>这一通电,引起吴佩孚、冯玉祥等60名直系将领的响应,对北洋政府震动相当大。“九一八”事变后,各地尤其是上海的同乡会组织共同参加抗战募捐等工作。抗战初期,在上海的各地同乡会为维持上海社会秩序、展开善后救济、发展市民公共生活起了相当大的作用,这些同乡会组织的能力甚至可以说不下于租界当局。

1949年前,中国同乡会组织的功能大体分为四个方面:①通过互助解决同乡的共同困难,发展共同的事业;②兴办公益事业,使集体的福利和对社会的贡献结合起来;③在政府与民众之间发挥中介作用;④依法与外部各界交涉,依章程、规则整合内部成员。概而言之也就是互助、公益、中介、法制功能。因此,近代中国的同乡会组织实际上扮演了一种第三部门组织的角色。现在活跃在世界各地的海外华侨同乡会组织,仍然保持着旧日同乡会组织的这些功能。

### (三) 社会公益组织

在中国古代,人们常把行善称为“义举”,许多的慈善行为和事物均以“义”字名之,如“义舍”、“义仓”、“义米”、“义聚”、“义学”等。而这些以“义”字命名的事物都是民间、私人性质的。至明清时期,民间慈善组织如“善堂”、“堂会”也普遍存在。此外,还有一些宗族、社邑共同体内的慈善救济组织。但是从社会公益角度看,宗

① [美] 布兰纳·顾德曼:《新文化,旧习俗:同乡组织和五四运动》,《上海:通往世界之桥》第272~276页。

② 《民国日报》1919年6月24日。

③ 《民国日报》1919年6月27日。

教组织的作用则更大些。全汉升先生指出,中古时期中国的寺院“实兼宗教与慈善团体于一身,其所兴办之慈善公益事业,对当时、以后之社会民生,均有极大之贡献”。<sup>①</sup>当然,官寺合作的慈善设施后来也发展起来,设养济院以惠贫民,开安济坊以恤病者,辟漏泽园以安死者,又有婴儿局、慈幼局、举子庄等。由于皇权强盛,在专制国家大共同体的严密控制下,中国民间的公共生活并不活跃。

19世纪末,在维新运动的影响下,民间慈善事业不仅产生了相关的新的思想观念,而且某些传统的慈善组织也发生变化,诞生了许多民间公益团体。其活动内容也有异于以往单纯的慈善义举,显得更为多元化,由此产生的社会影响自然也较过去更为广泛。如20世纪初期,一批新型的民间消防组织成立。苏州商人先后设立类似消防性质的救火会、治安龙社,汉口商人也创办10多个消防会。上海商人不仅分区域和行业创设了30余个救火会,还于1908年成立上海救火联合会。此外,以商人为主体的新型风俗改良社团也较活跃。如商办风俗改良会、禁烟会、振武宗社、体操会、体育会等,均属此类组织。另外,民间的工商团体、同乡会组织以及教会等也成立了一些社会公益组织。一些开放口岸的外国教会组织也在中国创办了一些公益事业,致力于发展教育、慈善救济。

#### (四) 政治性组织和学术类社团组织

从某种意义上讲,中国近现代史上第一次社团活动的高潮当数戊戌时期的学会运动。戊戌时期,学会有68个,是“国人组织学会”的发端。<sup>②</sup>当时的政治性社会团体组织有:强学会,保国会,自立会,南学会,圣学会,苏学会,新学会,农学会,算学会等。那时,西学逐步东渐,人们热衷于西方的政治、文化、教育、技艺等,因此戊戌时期学会的性质基本上是介于学术与政治、学术与文化、学术与教育之间,有的纯粹以研究新学为目的。<sup>③</sup>学会所研究的学术或新学,包括历代制度、中国史学和外国史学、万国法律、万国政教理法、化学、物理、生物、地质、医药、测量、电器制造、水陆军学等。当时学会采取的活动方式主要有四类:①“会”,定期或不定期地召集会员进行学术研讨和交流,内容涉及较广,如格致、商政农工、技艺、变法及时务问题。②“报”,有些学会以办报刊为主要活动形式,通过报刊传播新知识,宣传变法维新,这在当时有使人耳目一新之效。这类学会在上海有强学会、蒙学会、译书公会、新学会、算学会、实学会等15个。③“书”,即译书和印书,或者开图书馆。译印图书是大多数学会所致力的事。④“学”,即兴办学堂。有些学会以提

① 全汉升:《中古佛教寺院的慈善事业》,《食货》第1卷第4期。

② 张玉法:《戊戌时期的学会运动》,《历史研究》1998年第5期。

③ 张玉法:《戊戌时期的学会运动》,《历史研究》1998年第5期。

倡教育、培养人才为宗旨,为此而开办学堂,传授各种知识和时务。如上海的中国女学会办有女学堂,医学善会办有医学堂,苏州的苏学会办有中西学堂。也有些学会本身就是书院性质的,以办学讲学为主,如长沙的校经学会、浏阳的算学会、常德的明达学会等。由于当时仍处于封建王朝的思想专制控制下,人们还只能采取治标的办法进行某些改革,所以戊戌时期的学会所追求的主要是时务。

辛亥时期最有影响的是政治性组织——革命团体,主要有兴中会、华兴会、光复会、同盟会、共进会等,其主要宗旨是推翻满清政权统治,已属于政党组织的范畴。

“五四”时期是我国历史上的社团繁荣时期。当时正值中国新旧思想交替和社会转型时期,现实激发了人们特别是广大青年学生和知识分子的爱国激情,人们纷纷提出新思想以改造社会。思想行动需要转化为组织行动,为了提高影响力,一批思想相同或相近者,组成社团,百家争鸣。据粗略统计,当时形形色色的学术性社团约有 400 多个,影响较大的有新民学会、北京大学马克思学说研究会、北京大学平民教育讲演团、觉悟社、改造社、利群书社、工读互助团、少年中国学会、新潮社、工学会、少年学会、青年学会、觉社、批评社、共进社、新人社等。这些社团品牌繁多,思想复杂,活动方式各异。但“五四”时期的中国社团仍表现出明显的整体特征,主要是:①社团的思想性鲜明,宗旨趋同,即实行社会变革;②社团成员的成分单一,几乎都由一些志趣相投、关心社会改造的青年学生、知识分子组成;③社团的活动方式趋于一致,即出版刊物,进行思想宣传。这些特点反映出在“五四”时期思想解放的社会氛围里,广大青年学生和知识分子严重不满于现实,要为中国寻求新的治世方案,开辟一条光明大道的心理,以及他们在思想文化上的对外开放意识。

## 二、计划体制下的人民团体

与前半个世纪相比较,1949 年至 1978 年期间,严格意义上的中国民间社团在发展状况上呈现出迥然不同的萎缩与沉寂。1949 年,中国共产党建立的新政权“带来了经济社会生活的根本变化,动摇了旧社会社团组织的基础。同时,新政权借助强有力的政治力量,将自己对社团组织的价值判断付诸实施,对当时存在的组织进行选择。那些不符合新价值判断的组织,被当做‘封建组织’或‘反动组织’而被取缔。那些符合新价值判断的,则在党的领导下改造成适应新的经济社会环境的组织,并且获得一定的发展。”<sup>①</sup>有研究表明,20 世纪上半期中国有社团 8 万多个,绝大部分随着 1949 年的政权更迭而消失。只有少数几个团体如民主同盟会、

<sup>①</sup> 王颖、折晓叶等:《社会中间层——改革与中国的社团组织》,中国发展出版社 1993 年版,第 31 页。

九三学社等后来演变成民主党派并留存至今。50年代初,全国性社团有44个。1965年,全国性社团不到100个,地方性社团有6000个。<sup>①</sup>造成这种状况的原因,主要有以下四个方面:

(1) 在政治方面,自上而下地确立了高度统一和高度集权的政治体制。在这种体制下,国家与社会高度一体化,整个民间社会已失去了存在和发展的条件,具有独立性的民间社团自然也无法得以发展。

(2) 在经济方面,通过推行一系列措施,建立了一元化的计划经济管理模式。自从对农村实行集体化和对民族资本主义工商业进行社会主义改造后,各种经济成分都被归于全民、集体所有制中,各级政府也在经济上承担了组织生产、流通和分配的全部具体职责,过去众多的民间经济社团就不再有存在和发展的必要了。

(3) 在组织体系方面,通过在城市实行单位制度和在农村推行人民公社,建立了一元化的组织网络,将每个人都纳入行政组织的框架中,基本上已不存在群体和个人的政治、经济和社会生活。即使是单独的个人,实际上也已成为高度的“组织人”,这在客观上制约了民间社团的发展。

(4) 在社会生活方面,绝大部分稀缺资源和结构性的活动空间,均为国家所垄断。这里所说的稀缺资源,不仅包括有形的物质资源,也包括就业和得到权力、威望的机会。而结构性的活动空间是指从事社会性活动的具体的场所和领域。1949年以后,不仅在政治、经济、组织体系等各个方面形成了一元化的体制,而且在此基础上又进一步形成政治、经济和组织体系紧密联结的一种高度统一的体制,加上政府和企事业单位功能的泛化,取代了实际上应由社团发挥的功能,几乎无所不包地统管了个人的全部公私生活领域。

由于以上原因,1949年以后民间社团的发展不能不处于萎缩衰退状态。过去的许多民间社团,有的被取缔,有的在无形中解散,有的则演变成“民主党派”,还有一些团体如工会、农民协会、工商业者联合会等,较之民间社团在性质上发生了变化。这一时期新成立的社团为数很少,主要在科技和学术领域,是在政府的倡导、支持下建立起来的。在其他许多领域中,大多不再存在民间性质的社团。1966~1976年的“文化大革命”时期,社会正常的政治、经济和社会生活几乎全部陷入瘫痪。在狠抓阶级斗争的特定环境下,人们不同程度地被卷入政治斗争中,民主和法制遭到严重破坏,民间社团的发展完全处于沉寂和消亡状态。至于在此期间曾出现的各种红卫兵组织,以及工厂、学校内部成立的各种政治、文化和兴趣组织等,在那个时代表现得非常活跃,虽然它们具备许多社团组织的社会学特征,但

<sup>①</sup> 孙立平、晋军等:《动员与参与——第三部门募捐机制个案研究》,浙江人民出版社,1999年版,第19页。

是相对于正式的社团组织而言,它们不需要正式登记注册,不需要业务主管部门,甚至没有固定的活动场所,应属于民间群体这一非正式组织范畴。并且,随着时代的风云变幻,这些组织绝大部分已被取消或销声匿迹。

根据1950年9月29日中央人民政府政务院第52次政务会议通过的《社会团体登记暂行办法》,新中国的社会团体组织分为人民群众团体、社会公益团体、文艺工作团体、学术研究团体、宗教团体和其他合乎人民政府法律组成的团体共六大类。1951年3月,内务部制定了《社会团体登记暂行办法实施细则》,据此内务部和地方政府对人民群众团体、社会公益团体、文艺工作团体、学术研究团体、宗教团体进行了依法登记,确立其法律地位。建国初期,中国的社会团体主要有:人民团体,如工会、妇联、共青团等;科技文化社团,主要是自然科学团体,如全国科联、全国科普协会;文化、体育团体,如中华全国文学艺术界联合会、中华体育总会;社会公益团体,如中国红十字会、中国人民救济总会;宗教团体,如中国基督教三自爱国运动委员会;工商界团体,主要是中华全国工商联合会及其所属组织;还有中国人民对外友好团体。而这些社团中影响最大的是规模庞大的人民团体。

所谓人民团体是一种有中国特色的独特的社会团体,主要是指在新的政治架构中参加人民政治协商会议(以共产党为核心,联络团结各种社会力量的政治组织)的群众团体。“人民团体是以表达和维护某一阶层、某一方面的人民群众的具体利益为基础,具有明确的社会目标,并担负着部分社会管理职能,广泛参与社会政治、经济、文化生活,并按照一定章程组织起来的社会团体。”<sup>①</sup>人民团体的产生和发展与中国共产党的群众路线有着密切关系。对于党和政府来说,人民团体的主要功能有:①“人民群众参政议政的渠道”。“党十分重视人民群众团体在国家政治、社会生活中的作用,将其作为广大群众有组织、有纪律、有领导地参政议政的民主渠道,从而使人民群众团体能够代表广大群众参与国家的政治、社会生活,发挥在国家和社会事务管理中的民主参与、民主监督的作用”。②“群众运动的重要组织者和领导者”。“党十分重视人民群众团体在革命的群众运动中的作用,总是把人民群众团体推到群众运动的第一线,直接负担起组织者和领导者的作用”。③“我国社会主义政权的重要社会支柱”。“党重视人民群众团体在国家政权的建设、稳定和发展中的作用”,把它当做国家政权“可靠的社会基础”、“支持力量”和“维护者”。④“革命和建设的重要力量”。<sup>②</sup> 这些功能在各人民团体的章程中都有明显的体现。

以参加第九届全国政协的人民团体为例,计有:中国共产主义青年团(1922年

① 袁纯清主编:《人民群众团体论》,教育科学出版社,1993年8月版,第21页。

② 康晓光:《权力的转移——转型时期中国权力格局的变迁》,浙江人民出版社,1999年版。

成立,1949年重建),中华全国总工会(1925年5月1日成立),中华全国妇女联合会(1949年3月24日成立),中华全国青年联合会(1949年5月4日成立),中华全国工商业者联合会(1953年11月12日成立),中国科学技术协会(成立于1958年,由1950年成立的科联、科普协会合并而成),中华全国归国华侨联合会(1956年10月成立),中华全国台湾同胞联谊会(1981年12月27日成立)。在计划体制时代,活跃在中国的政治、社会舞台上的人民群众团体主要就是这些社团组织。此外,还有一个农民协会,该组织于1921年率先在浙江萧山成立,在农村土地改革运动中得到空前发展,1950年政务院颁布的《农民协会组织通则》将其规定为农村土地改革的合法执行机构。但农民协会的作用在土改结束后迅速衰减,在1965年“四清”运动以及其后的“文化大革命”期间,农民协会被改名为“贫下中农协会”,又曾活跃一时,之后则归于沉寂。

中国共产党自诞生后所进行的革命活动,与工人、农民、青年、妇女等组织有着紧密的联系。作为中国工人阶级的先锋队组织,中国共产党一开始就以领导、组织工人运动为主要任务,通过组织、参与和领导工会,开展工人运动,在阶级斗争的年代里,工会成为党号召、组织工人与剥削阶级进行斗争的有力工具。新中国成立后,随着旧经济基础的消失和新经济关系的建立,工会作为阶级斗争工具的意义已经消失,在新的社会经济条件下,工会作为职工组织而存在,它的作用主要转向为职工谋各种福利。而中国共产主义青年团与中国共产党几乎同时出现,缘于与党的联系,也逐步形成成为全国性的组织。在中国共产党的领导下,共青团起着组织、教育、团结革命青年,为党培养、输送青年干部的作用,成为党的助手和外围组织。新中国成立后,这一传统仍得以延续。虽然在新中国成立前并没有全国性的妇女组织以及青联、侨联等群众团体,但是在解放区已经有地区性的组织形式,为成立这方面的全国性人民群众团体积累了经验,准备了条件。新中国成立前夕,在周恩来同志的亲自倡导下,经中央政治局决定,成立了全国妇联、青联。台联成立较晚,主要是因促进祖国统一大业的特定历史需要而设立的。至于工商联,其前身就是建国前的商会组织。新中国成立后,旧商会自然解体,1950年开始陆续筹建工商联以作为新政权联络工商业界的重要渠道。在党的领导下,工商联在团结教育私营工商业者爱国守法、接受工人监督、拥护社会主义改造、缴纳税款和参加社会公益事业方面起过重要作用。公私合营后,随着旧工商业者经济、政治地位的下降,工商联的作用也随之下降,它仅存的活动领域是参加政协,起着与其他民主党派类似的作用。

概括起来,计划体制下人民团体的主要特征有以下五个方面。

#### 1. 具有鲜明的政治性

人民团体代表一定社会群体的利益参与国家政治活动,通过发表言论、意见,

通过政治协商制度以及与党政组织的互动关系施加影响,反映和维护本群体的利益。它们的政治功能表现为较明显的两重性:一方面代表成员的利益,通过与党政组织的联系,向党和政府反映本群体的要求;另一方面,它们又代表党和政府,对一定的社会群体进行管理,起着联系、组织和宣传动员的作用,成为党政组织联系群众的桥梁。正如其在章程中自我定位的,它们是党和政府联系某部分人民群众的“桥梁和纽带”,是中国共产党某方面工作的助手。从这一意义上说,人民团体不是独立的政治力量,而是党和政府的附属组织,在政治舞台上扮演着党和政府的配角,它们服从于同一目标,具有高度的协调性。

## 2. 具有庞大的组织网络和严密的组织体系

各人民团体基本上都是自上而下成立的,或者在其发展过程中被逐步改造成自上而下的组织。由于党和政府的鼎力支持,各人民团体都建立起从中央到省、市、县甚至乡镇的组织网络,这些组织构成了严整的科层体系。这些渗透于社会之中的组织体系具有相当的严密性,构成了国家对社会成员进行控制和贯彻意志的一种重要的组织依托。通过它们,国家权力能够非常便利地达到社会的底层。

## 3. 具有强大的组织动员能力

人民团体的工作是独立开展的,但它的行为受到党和国家强有力的指导性约束。由于拥有庞大的组织网络,由于党和政府在职能、舆论和财政上的支持,使人民团体在全国范围内拥有其他社团组织无法比拟的动员参与能力。

## 4. 具有强烈的组织行政化倾向

从机构设置看,人民团体一般都是独立的法人,隶属于党政部门的序列。从其管理过程看,它们具有与党政部门十分类似的机制。它们以“群众团体”而列入编制计划,由政府“编制办公室”审定机构和人员。它们的级别表明它在官方组织体系中的地位,其级别由政府确定,一般比同层次的党政机构要低半级至一级。人民团体的工作人员作为国家干部,可以与党政机关和国有企业工作人员相互调动。除工会以外,大多数组织的经费都由政府财政提供。

## 5. 工作兼有互益性与公益性

人民团体的互益性体现在它们是基于具有某些共同特性如相同职业特征、生理特征等人群的组织,主要为这个特定的人群服务,代表这个人群参政、议政,维护其整体利益。同时,人民团体也举办一些颇具影响力的公益性活动,为促进社会发展作出了贡献。如科协的科普工作,旨在“普及科技知识,提高全民科学素质”,具有很强的公益性。

从人民团体内部的机构设置看,设立由民主选举产生的领导机构和组织实施各项工作任务和执行机构。领导机构均由三级组成,如代表大会、委员会、常务委员会。人民团体的重大举措一般都源自组织的执行层,而决策层的主要作用则是

审议和表决。从计划体制下人民团体的五个主要特征看,可以得出这样的结论:人民团体的资源主要来自计划体制之内,来自党和政府的支持,而不是来自社会,它们为成员服务往往要借助于党和政府的权威,其自身的权威则极其有限。另一方面,同级人民团体组织也必须对同级党委负责,人民团体组织领导人的变更也必须报同级党委批准,有时甚至是由地方党委或组织人事部门直接任命。有的人民团体组织甚至连个人会员都没有,如妇联、科协、青联、台联。无论从组织建制还是基本功能上说,人民团体可以说是完全的自上而下的官办组织,与具有自愿性和相对于政府的独立性、自治性的所谓第三部门组织有着明显的不同。

### 三、新时期中介组织的复兴

计划体制时代的中国具有典型的“强国家、弱社会”特征,国家掌握了社会中绝大部分资源的控制和配置权。个人要想获得最基本的生存条件,就必须通过国家的制度性安排,即单位制度、户籍制度和身份制度来获取。所以,纯民间的社团组织几乎没有任何自我生存和发展的空间。始于1978年的改革开放,给中国社会带来了全面而深刻的变化,从各个方面为第三部门组织的复苏和发展创造了有利条件。这一时期,活动于政府、传统工商企业和市场之间的市场中介组织的发展十分迅速,社会性的中介组织和民间组织的发展呈现出活跃局面。

#### (一) 新时期中介组织发展的背景

概而言之,新时期各类中介组织和社会组织的复兴主要得益于国家政治经济生活的以下变化:

(1) 政治、经济高度一体化的传统格局逐渐改变。政府主动转变职能,实行政企分开,将政府的经济管理职能部分外移。在农村实行家庭联产承包责任制,在城市对企业放权让利。在保留政府对经济的宏观调控权力的前提下,一定程度上撤销了对社会经济生活领域的某些强制性的直接管理和干预,从而逐步形成了一个具有相对独立性的经济活动领域,为市场中介组织的发展提供了一定的社会空间,以承接政府让渡出来的某些职能。

(2) 大力发展市场经济,不仅意味着政府减弱对经济活动的直接控制,还导致社会结构和社会群体的日益分化,产生了游离于行政体系之外的新的组织要素,如无“单位”归属的个体户和没有“部门”归属的私营企业等。1978年中国非公有制经济占国内生产总值的1%,到1993年达到12.3%,1996年已高达24%,到目前其经济总量已逼近国民经济的“半壁江山”。在市场经济条件下,这些独立化、分散化的经济活动主体获得迅速发展,并在国民经济中占据日益重要的地位。在城市,实行政企分开后的企业已经作为相对独立的商品生产者和利益主体开展活动;在

农村,农民也成为独立的商品生产者和经营者。面对市场竞争,这些经济活动主体都需要以某种方式沟通信息,彼此联结,以更好地协调相互间的关系,而市场中介组织正好具备这种功能。

(3) 改革开放后,随着市场经济的发展和单位制度的弱化,出现了多元化的利益群体,并形成了一定的群体认同观念,它们正寻求新的利益表达途径。如在体制外出现的各种社会群体,包括大量的私营企业主、个体户和数量庞大的打工族。资料显示,早在1998年,城市个体、私营企业从业人员已接近国有单位从业人员的一半。他们不属于体制内的某个企业、事业单位,却具有各自共同的利益和需求。即使是体制内的人们,他们的许多问题诸如专门利益、志趣、信仰甚至学术、经济和社会活动等,通过原来的组织体系来解决已不能奏效,或者说不能十分有效地给予解决。日益多元化的社会参与的要求,需要由新的社会组织形式来承接。

## (二) 新时期中介组织发展概况

20多年来的改革开放,尤其是经济体制改革带来的一系列重大变化,使中国的经济发展呈现了前所未有的新局面,也为市场中介组织以至各类社会组织的复苏与发展提供了机遇。在20世纪70年代末和80年代的中国,中介组织的发展规模较小,数量较少,社会影响也不是很大。至90年代以后,随着市场经济的发展,大批中介组织不断涌现,业务涉及生产、流通、消费、社会保障等各个领域。

目前看来,与市场相对应的中介组织主要有以下六大类:

### 1. 商务咨询类

其服务有明显的商业性质,即其活动仅仅是依法为服务客体提供商业咨询服务,既考虑社会效益,也注重经济效益。如招商机构、项目代理机构、投资咨询机构等。

### 2. 社会公益类

其服务行为具有明显的社会性、福利性和保障性,即其活动虽向社会提供有偿服务,但不以盈利为唯一目的,更多考虑社会效益,体现社会价值。如人才交流机构、劳动就业指导机构等。

### 3. 监督鉴证类

其服务行为严格履行国家有关法律政策,即其活动既向服务客体提供合理的鉴证证明等法律法规服务,又对它们进行监督检查,以保证服务客体在市场经济中公平交易、公平竞争,这类组织同时也因自身的专业技能而关注自己的经济效益,如质量检验认证机构、计量认证机构、资产评估机构、审计师事务所、会计师事务所等。

#### 4. 行业协会类

其服务行为主要依据市场规则,制定行规或公约,协调本行业事务,实行同行企业自律,维护会员企业利益,提供社会服务。其活动宗旨是,同行企业的自我保护和自律。它们发挥沟通政府与企业之间的联系,为政府决策提供咨询依据,为企业发展提供信息,研究制定本行业产品标准,提出相应发展规划建议,帮助企业解决困难,为企业培训人才等作用。如各类经济行业协会、工业行业协会等。

#### 5. 准司法类

其服务行为主要依据法律法规,作出类似司法机关的权威性调解或裁决。它们虽然不具有国家司法机关身份,但却能依据法律解决服务对象间的纠纷。如劳动争议仲裁机构、人才流动仲裁机构、经济技术合同仲裁机构、公证机构等。

#### 6. 准行政类

其服务行为主要依据有关法律法规或根据政府委托,在特定范围内履行对经济、社会事务的管理和监督。虽其本身不具有行政行为,但可作出类似政府机关的权威性决定,或具有社会影响的结论。其服务形式主要是监督、检查、审核、认证等,以及对违法者进行行政处罚和制裁。如公共客运管理、工程质量管理、社会文化市场管理、物价管理、运输管理等。这类组织的行为准则一般由政府规章或规范性文件制约。

在上述市场中介组织发展的同时,与社会相对应的中介组织也获得了空前的发展,其种类主要有:各种研究会、学会、基金会、协会、联合会、俱乐部、联谊会、民间社团和咨询机构等。资料表明,到1989年,全国性社团已由20世纪60年代的不到100个,发展到了1600个,地方性社团也由约6000个发展到20多万个。其后,经过治理整顿,社团的数量有所下降,到1997年,全国性社团组织有1848个,县级以上的社团组织18万多个。至2001年,我国社团的总数达到13万多。<sup>①</sup>值得注意的是,这些社会团体的基本性质是非营利和非政府的组织,属于第三部门组织的范畴。又如全国性的社会公益基金组织,到目前为止约有60多个,中国青少年发展基金会可以说是其中社会影响最大的一个。<sup>②</sup>

之所以有如此迅猛的发展,从动力来源上看是政府自上而下地推动和社会自下而上地催生的结果。政府推动中介组织和社会组织的发展,目的是建立一种与市场经济体制相适应的社会机制,确立新的社会整合方式。通过发展中介组织与

<sup>①</sup> 毕监武:《社团革命——中国社团发展的经济学分析》,山东人民出版社2003年9月版,第2页。

<sup>②</sup> 孙立平、晋军、何江穗、毕向阳:《动员与参与——第三部门募捐机制个案研究》,浙江人民出版社1999年版,第20页。

社会组织,既提高公共服务的能力,又激发民主向上的人文精神,实现新的社会整合。各地的行业协会、消费者协会的建立,与政府的倡导和推动,以及政府有关职能部门帮助有着相当大的关系。类似的例子在其他许多中介组织的创办过程中也屡屡可见。同时,也有一部分中介组织主要是自下而上由民间创办,经政府有关职能部门审核批准之后设立的。这类组织较多地集中在学术研究、文化、体育领域。在全国个体劳动者协会创立之前,有些地区的个协也是各业个体户联合建立起来的。从总体趋向看,随着改革开放的进一步深入发展,这种自下而上创办的社会组织将会越来越多。

### (三) 新时期中介组织发展面临的问题

由于脱胎于半殖民地半封建社会,又实行了持续近 40 年的计划体制,中国社会的自主性、独立性先天不足,“国家全能主义”<sup>①</sup>的惯性又十分强大,所以在原有体制没有完全改变的制约之下,相当一部分中介组织和社会组织并不具有作为第三部门组织应有的独立性、自主性。目前的社会组织建设中,政府行政行为的推进仍然占据主要部分,即使是纯民办的中介组织,也有感于无政府背景难以有效运作,而主动请求政府官员担任组织的领导职务,或者是直接挂靠在政府有关职能部门之下。这就决定了新时期中介组织的发展主要面临下列问题:

#### 1. 独立性差,过分依赖政府,带有明显的官办色彩

就中介组织的产生而言,主要有三种类型:①由政府机构改革转化而来,如协调、监督、公证、检测等中介组织。这类中介组织的机构、人员、设施等都来自政府。②由原来的国有企业某些职能部门转化而来。由原国营企业自身承担的一些职能,如广告策划、信息收集、咨询评价、劳保福利等,纷纷归还于社会。③社会自身产生的中介组织。一些具有某项业务能力的社会成员自发组织起来,进行合法登记后成立的中介组织。我国目前的中介组织多属第一、第二类型,属于第三类型的为数甚少。这就是说,中介组织中的大多数都是从政府的“母体”中衍生而来的,是政府有关职能部门的转化物,是权力的产物,这就异化了它们应是市场经济本身产物的性质;再加上长期的官本位思想,使它们紧紧“挂靠”政府主管部门,并具有相应的行政级别,成了政府的附属机构。职能的错位,使它们在社会生活中缺少动力和活力,在经营管理上普遍缺乏独立性、自主性,遇事喜欢依靠政府去解决,创造性地开展工作以及主动克服困难的的精神显得不够,不能真正独立地面向社会、面向市

---

① 一般认为,国家全能主义强调或奉行国家权力居于至高无上和绝对支配的地位,认为国家权力无所不在、无所不能,亦即国家权力是组织和管理经济生活、政治生活和社会生活的唯一主体,其基本模式就是社会完全被国家吞噬的强国家、弱社会。

场,中介组织的作用难以真正发挥。

## 2. 功能不全,环境缺失

市场经济体制确立后,市场的运作规则和政府职能的转变,迫切需要中介组织扮演政府与企业之间的纽带角色,由于产生这类组织的内因和外部环境不成熟,迫使政府出面干预并自上而下地组建各类中介组织。中介组织的管理职能、组织结构等都没有很好地规范,由发育不良而引发功能不全,使许多中介组织没有找到合适的位置。一方面,政府部门及其工作人员还习惯大包大揽的作风,不想或不愿把有些过去属于政府的权力下放或分解给中介组织,影响了中介组织职能的发挥;另一方面,市场主体还不善于或不习惯利用中介组织为其服务,许多企业有困难仍习惯于找政府或主管部门。

## 3. 总量不足,结构不合理,发展不平衡

目前我国中介组织无论在规模还是结构上,都远不能满足市场经济发展的需要。一些急需建立的社会中介组织还没有建立起来,从现有的中介组织看,数量明显不足,种类不齐全,资金来源不足,远不能适应需要。从地域分布看,中介组织大多数是在东部沿海一带和大中城市,广大的内地、农村分布很少,甚至有的地方是空白。在一些传统的行业中,中介组织初具管理规模和网络,而新兴行业中的中介组织仍较弱小。

## 4. 管理体制混乱,法律规范滞后

我国目前关于中介组织的性质、地位、作用等缺乏明确的法律规定,已有的政策、法规还有待完善。政策法规不健全严重影响了中介组织的正常运转和健康发展。同时,大多数中介组织是由行政机关采用行政手段建立的,直接依附于行政机关,有的就干脆被作为行政机关或事业单位来对待,定级别,定编制,财政拨款,在人、财、物上直接受制于行政部门;并且政出多门,多头管理,不同行业的中介组织受同一部门领导,或同一中介组织受不同部门领导,造成人为的管理矛盾和摩擦,造成部门割据和垄断,不利于同行业公平竞争。此外,中介组织独立运作的机制严重缺失,一方面是因为中介组织的自律性不强;另一方面是由于有关部门对中介组织的科学管理薄弱和社会监督不足造成的。

# 四、香港地区中介组织的类型和管理体制

随着香港市场的不断发展和完善,在政府与各团体之间、个人与个人之间,慢慢出现了各种不同的大小媒体,起着联系政府与各团体及个人之间关系的作用,这些媒体就是中介组织,可以说中介组织是市场经济发展到一定程度的产物。

### （一）主要类型

香港的中介组织,大致可以划分为以下类型:

#### 1. 政府咨询组织

是政府为了更广泛地听取民间意见,通过立法成立的咨询机构。这些组织由政府资助,以委员会名义组织社会各界人士开展活动。如外汇资金咨询委员会、交通咨询委员会、公民教育委员会、吸烟与健康委员会、反暴力委员会等。

#### 2. 半官方组织

是指依据政府法律成立又代表民间利益的组织,它们从事的活动以提供服务为主,以非谋利为宗旨。这类机构主要有三个:①香港生产力促进局。成立于1967年,旨在协助本地工业界提高生产力水平。理事会成员分别由代表资方的人士、代表劳方的人士、学术界人士、专业人士和政府部门人士组成。②香港贸易发展局。成立于1966年,旨在促进香港对外贸易业务的发展并向政府提供发展外贸的措施与建议。该局主席由政府任命,其他各成员包括各大商会代表、工商界领袖和政府高级人员。③香港出口信用保险局。成立于1966年,旨在为稳定与发展出口贸易而拓展海外市场,以便分散经济风险。

#### 3. 行会组织

这是以某种商品、劳务或行业为基础,由有关的企业或个人自愿参加、协商共事的组织,它们不属于政府管辖和资助的范围。这类组织有三个:①历史悠久的香港总商会,成立于1861年,会员来自香港工商界各行各业,共2700多家商号;②中华总商会,成立于1900年,会员由香港华资公司商人及专业人士组成,会员达6000多名;③香港中国企业协会,1991年成立,旨在促进香港中资企业的合作。

#### 4. 法定专业及功能团体

是以某种专业知识为社会经济提供服务的机构,如律师公会、会计师公会及医疗界组织、教育界组织等,它们不代表政府,需登记注册,领取执照后才能运作。

#### 5. 民间组织

这里是指狭义的民间组织概念,其成员和经费都来自民间,为了共同的旨趣集中到一起,并到企业注册部门注册。如国际性组织绿色和平会、人权会等,这类组织的目的是反映社会问题,表达民间意见。

#### 6. 服务组织

包括两大类:①公司性质的中介服务组织,如地产交易公司、股票经纪行等;②非营利性社会服务组织,服务内容包括社区发展、家庭及儿童服务、康复服务、安老服务、过犯及释囚服务、学龄儿童及青年服务、长期病患者服务、其他服务对象(如酗酒人士)服务、辅导服务等。

## (二) 管理体制

在对中介组织的管理上,香港政府十分重视制度建设,形成了法律和自律相结合的监管体系。

### 1. 制定法规,规范中介组织的发展

香港政府通过建立、健全比较完善的市场经济和具体的法规条例来规范中介组织的行为,以保证各种中介组织依法运作,并以此作为维护市场及社会秩序的主要手段。属于法定机构的各种中介组织,都必须依据有关法律成立,并且只能在有关规定的范围内开展活动。对某些机构定有专门条例,如《法律执业者条例》、《专业会计师条例》等。

### 2. 建立严格的从业资格认定制度

对于有专业要求的从业人员,香港已形成了一套比较完整的资格认定、考核、实习和发牌制度。例如,对于从事有关咨询活动的机构、律师事务所、会计师事务所的开业要求相当严格。要想担任律师,首先需要在认可的大学法律专业学习四年以上,取得毕业文凭,方可进入律师行业工作;实习两年以上,才能取得独立开业资格,但能否开业,还得向最高法院申请牌照,如获批准则由律师公会发给牌照。要取得会计师资格也必须经过严格的考试。会计师分为执业会计师和非执业会计师两类,非执业会计师转为执业会计师,要求在会计师事务所实习三年,取得实际工作经验后,才能取得转为执业会计师的资格。这种严格的资格认定、考核、发牌制度,保证了专业从业人员的素质和服务质量。

### 3. 注重中介组织自律制度建设

中介组织内部通过制定规则、章程对会员进行约束,对会员的职业操守、职业道德都有比较详细的界定,并有理事会纪律委员会之类的组织来监督实施情况,确保服务质量。对于来自社会的投诉、举报,都要进行认真查处。例如作为律师必须有良好的操守,如果被投诉,律师会将进行认真调查,如属情节轻微者给予警告,重者则委派由资深律师组成的纪律委员会审理,按情节处罚,严重的直到开除会籍,吊销牌照,触犯刑律者还要由法律制裁。会计师同样重视职业操守和自身的信誉,可以教客户合法避税,但不会为客户做“两本账”。

## 五、台湾地区非营利组织的发展、管理体制和特点

台湾学者通常将台湾光复后的历史划分为三个时期:威权主义时期、政治转型时期和民主巩固发展时期。其中的两个分界点就是两件关键性的事件:一是1987年的戒严令解除;二是1996年的台湾地区领导人直选。尤其是1987年的戒严令解除,被看做是1949年国民党政府迁到台湾地区至今,影响台湾政治和社会的最

重大事件。台湾非营利组织的发展正好凸显了台湾政治力、经济力和社会力的互动,见证了台湾经济发展和社会转型的过程。戒严令解除前(1949年~1987年7月),台湾非营利组织的产生及成立几乎都必须有相当的官方背景;戒严令解除后初期(1987年7月~1996年),不同的政治势力及社会运动已逐渐成熟与体制化,大量的非营利组织如雨后春笋般成立,它们未必都具有官方背景,但常与政治势力发生关联,寻求与不同的政治势力维持良好及等距关系,“多角关系”、“保持中立”等形态成为主导;1996年后,非营利组织开始试图摆脱政府机器及政治势力的掌控与影响,回归到民间社会及第三部门的运作轨道上,但此努力还需时日。

由此可见,台湾非营利组织的成长与台湾的社会政治转型有着密切的联系,也可以说台湾非营利组织在短期内的快速发展归因于政治因素和社会经济发展背景。首先,政治因素在台湾非营利组织的发展中起到关键作用。20世纪80年代台湾的政治转型为非营利组织的成长与发展提供了有利条件,限制集会结社与言论自由的政治障碍都被清除,非营利组织成长的现象不仅被承认,被合法化,而且也被视为健全民间社会发展的重要机制。其次,社会经济因素也对非营利组织的发展有重要影响。台湾经济的崛起,为非营利组织的资金来源提供了保证。人们富裕起来后,需求层次提升,更加关注社会福利和生活质量。随着教育的普及,尤其是高等教育的发展,出国机会的增加,以及大众媒体的多元化,台湾民众的社会意识得到唤醒或强化,自我组织能力得到提高。在社会改革运动中,知识分子和中间阶级扮演了非常重要的角色。所有这些,都是台湾非营利组织成长的重要因素。

### (一) 发展概况

按照台湾地区的法律,台湾的“私法人”分为“社团法人”和“财团法人”两种。前者以社员为成立基础,如协会;后者以财产为成立基础,如基金会。其中,社团法人又分为三种:营利社团法人,如公司、银行,系依特别法成立;中间社团法人,非以公益又非以营利为目的的团体,如同乡会、同学会、宗亲会;公益社团法人,系指以社会上不特定多数人利益为目的的社团,如农会、工会等(见图1)。

#### 1. 社团法人

按照台湾地区的人民团体法,向主管机关登记之人民团体中,凡在地方法院办理法人登记之人民团体,即为“公益社团法人”。它在性质上可分为三种:社会团体,如学术文化团体、经济事务团体、医疗卫生团体、宗教团体、社会服务及慈善团体等;职业团体,如工业团体、商业团体、自由职业团体等;政治团体,如政党等。因此,从广义上说,把中间社团法人也纳入公益社团法人的范畴,在这一点上,学术界还存有分歧。据资料统计,近年来台湾人民团体的数量有显著的增长(见表1)。根据台湾“社会团体许可立案作业规定”,又将公益社团法人具体分为11种:①学

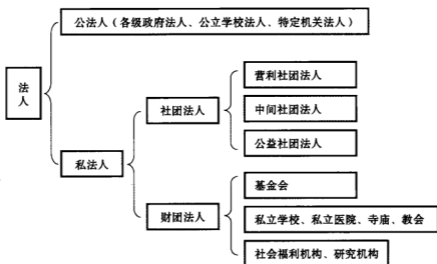


图1 台湾地区民法系统中法人分类

术文化团体：以促进教育、文化艺术活动及增进学术研究为主要功能之团体；②医疗卫生团体：以协助医疗服务，促进民众健康为主要功能之团体；③宗教团体：以研究、实践宗教理论、宗教教义，启迪人心向善及助人济世为主要功能之团体；④体育团体：以普及体育活动，推展休闲娱乐活动，提高体育水准，增进身心健康，研究体育学术为主要功能之团体；⑤社会服务及慈善团体：以社会服务及慈善活动为主要功能之团体；⑥对外交流团体：以对外交流活动，促进民间认识与联系为主要功能之团体；⑦经济业务团体：以农业、工矿业、服务业等经济业务或相关学术之研究、发展为主要功能之团体；⑧宗亲会：指姓氏相同者组织之宗亲团体；⑨同乡会：指籍贯（以省市、县市区域为准）相同之同乡团体、或区域同乡团体联合海外同乡团体组织之团体，如知识界同乡总会；⑩同学校友会：以联络同学校友情谊为主要功能之团体；⑪其他公益团体。

表1 台湾地区人民团体发展状况

(单位:个)

年度	政治团体	职业团体	社会团体
1989 年	45	2 771	6 719
1990 年	70	2 788	7 023
1991 年	84	2 805	7 774
1992 年	96	2 830	8 190

(续表)  
(单位:个)

年度	政治团体	职业团体	社会团体
1993 年	100	2 885	9 089
1994 年	103	2 927	9 995
1995 年	106	2 631	10 965
1996 年	111	3 155	11 788
1997 年	115	3 479	12 825
1998 年 6 月	117		13 266

注:本表职业团体数不包括工会。资料来源:台湾“内政部”社会司、民政司。

另外,还有一种社团被称为无权利能力社团,是指虽具有社团实态但不具有权利能力,所以又叫“非法人团体”。无权利能力的非法人团体,其数量实际上非常多,而且在台湾社会中扮演各种重要角色。之所以没有成为法人社团,其原因主要有:①成立法人必须依照法律之规定,同时还须经过主管机关登记,有些社团法人设立人,因厌烦这些手续而不愿去履行,以致没有取得法人身份;②台湾民法规定的社团法人,是以公益或营利为目的者为限,故使得既不属于公益又不属于营利为目的的中间社团,无法可依循,这些中间社团除依特别法之规定方能成为法人(中间法人)外,在绝大多数的情形下,仍无法取得法人资格。

## 2. 财团法人

财团法人是多数财产之集合体,一律为公益性质,如私立学校、教会、寺庙、基金会等。台湾的财团法人按其性质不同可分为 13 类,不同的财团法人由不同的机构主管(见表 2)。

表 2 台湾地区财团法人的分类

财团法人性质	主管机关
各级私立学校,文化、教育之财团法人	“教育部”
经济事务财团法人	“经济部”
法律或监所服务之财团法人	“法务部”
运输、通讯、气象、观光、港物之财团法人	“交通部”
宗教法人机构、私立社会救助机构、民政、户政、役政、社会、地政、营建、著作权之财团法人	“内政部”
农、林、渔、牧、粮及其他有关农业之财团法人	“农委会”

(续表)

财团法人性质	主管机关
新闻、杂志、电视、电影、广播之财团法人	“新闻局”
环境保护之财团法人	“环保署”
大陆事务之财团法人	“陆委会”
维护劳工福利之财团法人	“劳委会”
私立医疗法人机构、卫生保健及预防之财团法人	“卫生署”
原子能业务之财团法人	“原委会”
财政、金融、税务、银行之财团法人，凡政府捐助之基金达创设基金总额50%以上者	“财政部”

基金会是财团法人中重要的一种，台湾的基金会具有以下特点：①成立必须经主管机关登记，并经过所在地的法院公证后，才能取得法人资格。②须拥有一笔基金，由自己的受托者或董事管理，并用以维持或资助有关社会、教育、慈善、宗教或其他有助于大众福利活动为宗旨之公益组织。③成立基金数的规定，不同性质的基金会其成立基金数有不同的下限规定，如文教基金会登记时最低不得少于新台币1000万元。④企业成立公益基金会合乎规定者，可以抵减企业营利事业所得税达15%，个人捐助也可获综合所得税抵减达20%，遗产税亦同，而基金会所得也可全额免税。⑤基金会的资金来源可分为成立基金及经常收入两种，成立基金非经董事会决议及主管机关报备许可者，不得动用。经常收入则包括活动收入、孳息收入、投资和捐赠收入等。依照规定，基金会的资金必须用于和创设目的相关活动的支出，且不得低于基金孳息及经常收入的80%，否则依法扣税。若以任何方式对捐赠人或与捐赠人有关系之人，给予变相盈余分配，将无法享有免税优惠；或者从事与登记目的事业无关的营利行为，就和一般营利事业一样必须缴税。⑥登记类型依照所属行政主管机关的不同性质而有不同类别。据统计，台湾的基金会总数已达1595家（见表3）。

表3 台湾地区各类基金会统计

(单位：家)

	文化教育类	福利慈善类	其他类	合计
全省性	548	52	179	779
县市性	559	250	7	816
合计	1107	302	186	1595

## （二）管理体制

### 1. 设立程序

台湾非营利组织的设立采取双轨制,首先由业务主管机关核定设立许可,再由法院负责法人登记。一般来说,一个非营利组织的设立包括三个步骤:①发起人必须向适当的主管机关申请设立许可;②财团法人设立一个专款账户;③向地方法院办理法人登记。获得主管机关许可后,该组织即已具有合法立案之地位,但需完成法院设立登记手续后,才获得法人地位。只有具有法人地位的非营利组织,才能到税务局申请该组织的统一编号,以便获得免税及减税待遇。

### 2. 减免税资格认定

台湾地区所得税法规定,教育、文化、公益、慈善机构或团体,符合“行政院”规定标准者,其本身所得及附属作业组织之所得可免纳所得税。依照规定,基金会的资金必须用于和创设目的相关活动的支出,且不得低于基金孳息及经常收入的80%,否则依法扣税。若以任何方式对捐赠人或与捐赠人有关系之人,给予变相盈余分配,将无法享有免税优惠;或者从事与登记目的事业无关的营利行为,就和一般营利事业一样必须缴税。企业成立公益基金会合乎规定者,可以抵减企业营利事业所得税达15%,个人捐助也可获综合所得税抵减达20%。

### 3. 组织结构与运作

非营利组织在设立时,要求其组织章程中明确规定组织的管理机构(董事会)组成、职权任期及运作方法以及对该组织的业务执行和检查的规定。这些规定在台湾财团法人的监督准则中比较明显。通常规定董事人数为单数,最少为5人;规定1/3以上董事需具有相关专门知识,且不得有1/3以上之董事有配偶及三代以内血亲、姻亲关系,董事及监察人均为无薪给职;规定董事要定期出席开会,以尽财产管理之责;规定财团法人举办各种公益业务,应与其设立许可时所定之目的相符,并明确规定除依法律运用财产外,不得有分配盈余或营利行为,等等。

### 4. 诚信报告与审查

台湾民法规定,主管机关对法人的业务有检查权,非营利组织的检查项目包括七项:①设立许可事项;②组织运作及设立状况;③年度重大措施;④财产保管及运作情形;⑤财务状况;⑥公益绩效;⑦其他事项。但如果仅仅是主管机关对非营利组织的审查,一方面是效果不彰,另一方面会加重主管机关的负担。因此,扩大非营利组织提交报告的对象,可以提高非营利组织的诚信度和透明度。报告对象除了主管机关外,还可以是组织内部的最高管理机构、业务相关执照的核发机关、捐助者和社会大众。如此公开信息后,非营利组织受到各方面的监督,可以促使非营利组织的自我规范。

### （三）发展特点

#### 1. 台湾非营利组织的发展与社会变迁紧密结合

前文已提到,在20世纪70年代以前,台湾的非营利组织大多由政府授意成立,受到法律法规的严格限制,数量也不多。20世纪80年代以后,随着台湾经济的起飞,政治的转型,社会运动的兴起,非营利组织大量出现。可以说,由于台湾民间力量的壮大,促成了政府制度的改变,而非营利组织则弥补政府执行能力的不足,缓解“政府失灵”的问题。这种由下而上的民间力量的展现,是台湾非营利组织发展的重要特色。

#### 2. 专业化

随着台湾非营利组织的发展,其内部管理和对外服务都逐步走向专业化、精致化。前文已说明台湾有各种类型的非营利组织,活动内容涉及各个领域,从物质到人文关怀,从关注个人到家庭到关心整个社会品质的改革,台湾的非营利组织已迈向专业化时代,促使台湾非营利组织必须培养专门人才。20世纪90年代,属于非营利组织工作者的培训营、读书会、研讨会、训练营等课程不断推出,进一步提高了台湾非营利组织的能力和品质。

#### 3. 社区化

以前台湾的非营利组织主要集中于都市区,喜欢开展大型活动。近年来,台湾的非营利组织倡议进行社区扎根的工作,加上政府推动社区总体营造计划,更促使很多非营利组织的活动服务走向社区化。如新港文教基金会,就以新港附近的乡镇为主要服务范围,以繁荣地方、服务乡亲、带动文化、提升社区意识为宗旨,成果显著。

#### 4. 全球化

随着经济全球化及全球社会问题的凸显,台湾的非营利组织把触角伸到了岛外,如中华儿童福利基金会、世界展望会和基督教青年会等从设立之初即希望建立全球的网络与联合,它们都向落后的国家或地区提供人道援助。非营利组织要寻求更多的协助,更多的资源,以及更多的信息,必须往全球化的方向发展。而如今人类面临的共同问题,如艾滋病、药物滥用、环境污染等,不仅需要政府之间的相互合作,也需要非政府组织之间的相互合作。

## 六、由历史考察得到的启发

纵观中介组织在中国兴衰起伏的发展轨迹,从一个侧面体现了中国国家与社会发展变化及其互动关系演变的曲折历程。从中可以得到以下启发。

### （一）中介组织的发展与市场经济有着天然的联系

无论是传统民间社团的发展还是新时期中介组织的复兴,与市场经济的发展和民间新社会群体的形成有着非常密切的联系。不论是 20 世纪初民间社团的发展,还是 20 世纪末至 21 世纪初的中介组织复兴,虽然在不同的历史时期各方面条件迥然相异,但它们都是市场经济成分发展的结果,而且在不同的历史时期中,发展较快、数量较多的也是经济社团,其活动内容虽各有侧重,但宗旨都是为了进一步促进经济发展。这表明它们的发展与经济因素的演变紧密相关。

### （二）中介组织的发展受到政府政策的影响

中国传统民间社团的发展和中介组织的复兴与政府推行的政策直接相关。由于中国长期延续的强国家、弱社会特征在这一历史时期并未从根本上消除,所以政府的政策在很大程度上决定着民间社团的存亡。19 世纪末,即有维新派人士和工商界代表提出创办商会等新型社团,但因得不到政府的支持而难以付诸实现。到 20 世纪初期,商会以及其他各类新型民间社团之所以能在短时期内接连诞生,一个重要的原因是清政府推行“新政”,主动倡导和鼓励商人成立商会。1927 年以后,民间社团的发展遭到挫折,也是由于南京国民政府对民间社团的种种约束与限制政策。1949 年后,从计划体制时代的民间社团发展的沉寂状态到新时期的复苏与发展,同样与政府的有关政策变化有着直接关系。所以,中国的中介组织真正依照自身规律正常而顺利发展,仍然任重道远。

### （三）中介组织在政府与社会之间具有协调功能

在 20 世纪的中国,中介组织建立后与政府的关系更多的不是相互对立,而是以相互协作式的互动为主。尤其是经济社团,实际上担当着某种特殊的中介角色,在许多方面起到了弥补政府功能的作用。20 世纪初诞生的商会,就承担着“通官商之邮”的重要职责,使官与商之间的矛盾有所缓和。商会自成立之后,曾积极协助政府落实发展实业的举措,在税收问题上充当居间调停的角色。当然,在政府的政策违反民意时,包括商会在内的民间社团也会提出反对意见,并在一定程度上发挥某种制衡功能。但从总体上看,中介组织对政府的举措还是以正面的积极回应为主,负面的制衡为次。这一特点在新时期的中介组织中体现得更为突出。

### （四）中介组织的自身发展规律有待展现

从中介组织的内部建制看,20 世纪初建立的一部分新型社团,由于在内部的规章和组织制度等各方面都是仿照欧美以及日本等国的有关社团设置的,加上当

时清政府也没对其做过多的具体干预和限制,因而具备了较多的独立性和自主性。它们的组织和运作主要依照契约性的规章,而不是由个别人说了算,更不是事事听从官府的指令。1927年以后,由于南京国民政府的多方约束、限制,各民间社团的独立性与自主性就大不如以前了。而目前的中介组织,就总体而言,其独立性、自主性较之西方同类组织也逊色好多。

此外,由于香港和台湾地区的特殊性,他们的中介组织的作用比较突出,尤其是在社会管理主体多元化的进程中,中介组织已成为其社会管理和公共服务的重要主体之一;同时在协助政府实现经济调节功能,推动地区经济发展,协调企业、社会与政府的关系,促进地区经济和社会关系的稳定,维护公平竞争的市场秩序,培育和规范市场等各个方面,都发挥了十分重要的作用。在许多领域,中介组织替代政府行使公共管理职能,这既有利于政府职能的优化,减少政府开支,减少政府官员“权力寻租”的机会,阻止滋生腐败,也有利于保持和发挥市场的基础性配置作用,保证市场机制的顺利进行,同时还有利于促进民主管理,增进民主。在这些方面,我们有必要借鉴香港和台湾地区中介组织发展和管理的经验,更有效地发挥中介组织的作用。

从第三部门理论看,中介组织产生的社会背景在中西方之间存在较大差别。西方的第三部门是在已成为现实的公民社会内部产生与发展的,并不需要为实现公民社会而奋斗。而中国的第三部门却需要为建立公民社会而奋斗,而且它的许多同仁也是以此为抱负的。可以说,中国的第三部门较之西方第三部门,肩负着更重的历史使命。目前在中国,随着以市场为导向的经济改革和以民主为导向的政治改革的逐步深入,国家与社会的关系正发生意义深远的变革,具体表现为:社会领域的自主性和社会成员自由流动空间不断扩大;计划经济体制下的“单位社会”趋于瓦解,体制内的“单位人”向体制外的“社会人”转化;经济领域、政治领域和社会领域进行以“权力转移”为核心的利益格局分化和重组;中国公民社会正在逐渐发育。就此而言,中国中介组织发展的意义不仅限于一般的市场运行、慈善和公益,它还意味着对公民权利与公民义务的新的理解,实际上要从争取最起码的公民参与空间做起。因此,它实际上背负着现代化的沉重使命,与另两个部门的现代化即民主政治和市场经济的建设有着共同的命运。

## 第二章 中介组织发展的国际经验

通常看来,一个国家或地区越是发达,其社会结构和制度设计也越是完备,这体现为社会纵向要素、横向要素的衔接日益紧密,满足公共服务需求的手段日益多样化。由此,各类中介组织、非营利组织、社团组织、民间公益组织的发展也就顺理成章地成为各个社会现代化程度的重要标志。这些组织在不同的国家和地区有不同的惯用名称,但担负的功能却极为相似。就其发展与管理而言,它们不仅受到各自社会经济基础的制约,而且与各自历史文化传统所提供的土壤以及政治体制所提供的发展空间密切相关,由此形成了不同的体制特征和成长轨迹。这些组织的发展和管理在全球范围内大致可分为三大传统:北美传统以政府与社会合作为特色,欧洲传统以社会自主发育为特色,东亚传统以政府对社会的监控为特色。但是从发展阶段看,发达国家、发展中国家、前社会主义国家又各有不同。在当今全球化时代,各国的文明成果和发展理念不断相互渗透,担负中介职能的各类民间公益机构更是架起了各国民间交往的桥梁,相互借鉴发展经验和管理手段,携手共进,壮大力量,已成为各个国家和地区中介性、公益性社会组织共同趋势。

### 一、发达国家的非营利组织

在发达国家,由于社会分工较为细密,体制建构较为完备,各类社会组织的性质与功能也较为清晰。无论从规模还是从影响能力来看,这些国家非营利组织的发展和管理都较为完善。这里选择美国、英国和日本三个国家的经验作为重点,以期折射北美、欧洲和东亚三大传统的主要经验和特征。

#### (一) 美国的非营利组织

美国是非营利组织发展和管理的北美传统的典型代表,其发展理念和体制建构无不受到基督教文化和近代启蒙主义哲学的深刻影响。目前,在非营利组织的绝对规模、社会影响以及与政府的合作关系等方面,美国都堪称走在前列,而其逐步建立起来的细密的非营利组织管理法制框架,也为各国提供了可资借鉴的范本。

##### 1. 文化传统

美国是一个非常特殊的国家,它的非营利组织的历史已经有 300 年,比美国政府还早,实际上应该称它们为“政府前组织”,也就是政府成立前的组织。至今美国的非营利机构数量庞大,经济实力雄厚,社会影响广泛,从业人员众多。美国的非

营利机构之所以如此发达,是与美国独特的历史、文化传统紧密相关的。早在1930年左右,Alexis Tokyo在访问美国时所说的一段话很能说明美国的特点,他说:“美国是一个参与者的国度,不管任何年龄、任何人之间、任何性取向,美国人永远尝试形成一个纪律性的组织。不管是商业或工业机构都参与在讨论当中,还包括其他上千种五花八门的组织都在里面,包括:道德性的、宗教性的,有些组织是态度慎重的,有些是意念繁琐的、概念的、意念非常局限的,或是组织非常庞大的。特别是在每一个案例的所谓新条例当中,都会发现因国家而有所不同,在法国全新的条例开拓者是由政府来扮演,在英国可能是地方势力的名人,而在美国则一定是一个组织。”

在美国有一个很特别的情况,即个人特别重视社会关系,所以他们会特意去发展非营利组织。在美国,个人对政府的不信任似乎根深蒂固。早期的欧洲移民多数是因为逃避他们的国家,不喜欢他们的国家及国家压制他们的生活,或由于逃避宗教上的高压手段,才迁居到新大陆,他们知道必须有一个新政府才能建立一个国家,但是他们的态度是希望政府所扮演的角色愈小愈好。因此,他们希望政府在很多事情上最好不要插手,最好由人民自己来决定和操作。如健康、教育以及社会安全网络制度,在世界其他国家通常是由政府来决定,在美国则由人民自己来操作与控制,这点和其他国家相比有很大的不同。

这种历史、文化传统非常有利于非营利组织的发展,所以美国社会形成了十分典型的三大部门:政府、市场和非营利组织,并呈三足鼎立之势。虽然非营利组织与政府的关系多种多样,有的与政府密切合作,有的则是为了反抗政府而成立,然而大部分非营利组织都是着眼于提升社会服务的品质,提升政府的能力,希望政府更接近人民,为人民提供更好的生活。例如,美国非营利性组织协会(National Council of Non-Profit Association)就把非营利性机构的功能归纳为以下五点:①为市民提供参与改进社区生活环境的机会和平台;②把联邦政府和全国性基金会的资金吸引到本地;③吸引当地企业关心和帮助本地社会服务和文化事业发展;④训练提高本地职工的就业素质和水平;⑤改进社区的和生活和工作环境。

## 2. 发展概况

据统计,1998年美国登记在册的非营利组织达160多万个,约占美国各类组织的6%,其财产总额达2万亿美元,年收入1万亿美元,平均每12个就业人员中就有一人在非营利组织工作。在文化教育、医疗卫生、妇女与儿童权益保护、老年人服务、消除贫困、就业、移民、环保、预防犯罪、社区改造、帮助少数民族等方面,非营利机构都发挥着十分重要的作用,而且是政府机构和其他组织无法替代的。非营利机构已是美国社会经济结构中不可缺少的一个重要组成部分,每个人的日常生活几乎处处离不开非营利组织。

美国的非营利部门主要包括各类学术研究机构、教育培训机构、医疗保健机构、专业协会、教会、工会、商会、体育组织、文化娱乐组织、青年组织、老年公民组织、志愿组织、民间基金会、公益性团体、慈善机构等。哈佛大学、普林斯顿大学、美国红十字会、洛克菲勒基金会、大都会艺术博物馆、纽约交响乐团、全球救助合作社、环境保护基金、美国商会等,都是比较典型的非营利组织。依据非营利组织的服务对象,可以大体地把美国的非营利组织分为两大类:公益性组织和会员性组织。

(1) 公益性组织。从一般意义上理解,非营利组织就是指公益性组织。公益性组织的工作是提供公共服务,对象是社会公众。美国的公益性组织又可分为两类:专门以资金支持服务组织的资金组织和直接从事公共福利工作的服务组织。

首先是资金组织。美国非营利组织的分工已经达到一个很高的水平,非营利组织中的资金组织本身并不直接提供公益性服务,它一般承担三大功能:①筹措资金;②管理基金;③向其他非营利组织提供资金。美国有乐善好施的传统,在非营利组织的资金来源结构中,14%来源于社会企业、个人捐赠及基金会赠款,86%来自服务收费、政府合同项目拨款及银行利息。

资金组织有三种形式:①基金会(foundations);②联合筹款组织(federated founders);③专业筹款人或机构(professional fundraisers)。在美国,基金会专指为其他非营利组织提供资金的组织,它们自身的资金主要来于特定的捐赠者。据美国全国非营利组织协会统计,2001年美国共有各类基金会56582个,拥有资产4860亿美元,年开支280亿美元。基金会也有各种形式,第一类是独立捐款基金会(independent grant making foundations),其基金一般来自某个个人或某个家族,美国约有90%的基金会属于这一类;第二类是公司基金会(corporate foundations),其基金来自公司;第三类是社区基金会(community foundations),其基金不是来于单一的个人、家族或公司,而是来于社区内各种人;第四类是运作型基金会(operating foundations),此类基金会既资助其他非营利组织,自己也直接参与公共服务活动。与基金会不同,联合筹款组织专门为某些特定的非营利组织筹措资金。在美国,最著名的联合筹款组织是“联合之路”(the United Way),它的总部设在华盛顿,有2300多个社区分部,专门为社会福利、社区服务事业募捐,每年募捐的总款项高达30多亿美元,这些钱都在募捐的当年分配给社会福利机构使用,几乎所有的社区组织每年都能或多或少地得到来自联合之路的赠款。专业筹款人或机构是另一种形式的资金组织。在美国,大型的非营利组织往往雇有一位或多位专业筹款人,私立大学和文化团体往往设有“发展办公室”(development office)专司筹款事宜。他们的职责是与各类金主和潜在金主打交道,争取尽可能多的捐款。专业筹款人还有自己的行业组织——全国筹款专业人士协会(the National Society

of Fundraising Executives), 该组织经常举办各种形式的研讨会和培训班, 训练专业筹款人。

其次是服务组织。服务组织是直接提供社会服务的公益性组织, 包括提供医疗、教育、托儿、领养、社区、文化、音乐、戏剧、就业培训、个人和家庭危机咨询等服务的组织, 还包括研究机构, 推动某项事业的推促组织, 以社区为依托的组织以及以海外救援和促进第三世界发展为宗旨的组织。根据美国全国非营利组织协会的数据, 美国人道服务类非营利组织(包括青少年服务、救灾、家庭咨询等)占 30%, 教育类占 17%, 健康及精神保健类占 13%, 文化艺术类占 10%, 社区文化、公共服务类占 5%, 宗教团体办的服务项目类(如教会办的幼儿园、精神病人服务等)占 5%, 环境和动物保护类占 4%, 社会科学调查研究类占 1%, 其他类占 15%。

(2) 会员性组织。会员性组织是人们维护共同利益或追求共同兴趣的组织, 是为其成员提供服务的组织。一般而言, 美国人并没有把会员性组织归在非营利组织的范围内, 但会员性组织对于促进互助关系的发展有着重要意义。美国的会员性组织主要包括以下四类: ①互助合作组织, 如法律援助团体、教师退休基金、互助保险公司、信用合作社等; ②社交联谊组织, 如房主协会、俱乐部、退伍军人协会等; ③业主及专业组织, 如律师协会、贸易协会、商会、工会、美国银行家协会等; ④其他类组织, 如政党、所有权凭证管理公司等。

### 3. 管理体制

美国对非营利组织的管理大体可以分成三个方面: ①政府管理; ②自我管理; ③行业管理。政府管理的主要形式是税收控制和法律监督; 自我管理是指依法设立机构目标和机构管理标准; 行业管理一般是进行信息沟通和评估两项事务。

(1) 政府管理。美国政府对非营利组织施加管理的特点可从以下几个环节得到完整的体现:

一是注册管理。在美国, 要成立非营利组织是一件非常容易的事情, 可能就是几个人聚在一起, 花几天时间把他们要做的事情及未来组织的走向写下来就可以, 并不需要政府的允许或支援来成立非营利组织。但是, 如果你想要免税, 就需要政府的批准, 但这个也不难, 因为根据美国法律 501c3 条款的规定, 成立非营利组织只需要提交一份两页纸的机构章程, 写明机构名称、目标, 说明不为任何私人谋利益的宗旨, 然后交由州内政司批准。这是希望获得税收优惠的非营利组织成立的必备程序。如果不需要免税或不赞同法律条款, 你可以站在这里说: “我就是个非营利组织。”

二是免税资格的认定。凡是需要获得税收优惠的美国非营利机构, 都需要向美国国税局申请免税资格。为取得这个资格, 一个非营利机构必须通过组织测试和运行测试。所谓组织测试, 是指对这个机构的工作目标按照税法 501c3 条款进

行逐个审查,看其目标是否符合免税的要求。所谓运行测试,是指对这个机构的活动进行审查。如果发现这个机构有为私人谋利的腐败现象,或从事某种被禁止的政治性活动,则不能通过其免税资格。

三是对基金会的管理。美国法律对于基金会的管理通常都比较严格,因为基金会一般要进行募款,再把这些款项送出去。之所以法律约束严格,是希望可以控制基金会的财源进出,以便保证基金会的收入与支出总是为了同一个好的目的。所以,基金会和美国政府的财税关系很复杂,法律要求基金会必须非常详细地列出所得到的款项和所付出基金的流向,其中5%的基金会总资产每年是一定要用掉的,否则就强行扣税。法律还规定,如果私人基金会持有一家公司的股票超过其资产的35%,或者持有同一公司的和自己控制的股票超过51%,就必须卖掉。此外,还需要对私人基金会的运行和年报进行严格审查,以防止有人借此谋私。

四是对受赠、募捐及捐赠行为的管理。对于受赠的非营利机构,美国法律有一套很具体的管理规范。例如,美国联邦法律规定,凡捐赠额在250美元及其以上者,受赠机构需开具收据,提供给捐赠者作为抵扣应缴税额的依据。如果捐赠者接受了受赠的慈善机构的回赠礼品,礼品的价值要从捐赠额中扣除,不得享有抵扣应缴税所得额的优惠,以防止利用捐赠搞欺诈行为。因此,慈善机构提交的年度报告也要包括所提供的礼品的价值。美国的非营利组织向公众募捐,除游行、集会要依据有关法律向有关部门提出申请外,无需再向其他部门请示。有奖募捐如果频率低、数额小、地区窄,也无需得到批准。根据美国联邦税法,任何机构或个人的捐赠行为是自由选择的,但要想获得税收优惠的政策鼓励,就必须捐给具有免税资格的501c3条款中所列出的慈善机构,否则一般不能获准得到税收优惠。

五是对经营活动的管理。对非营利组织经营活动的管理,关键是如何区分与非营利性组织有关及无关的经营活动,以便实现对于与其相关的可免税的经营活动免税的规定。从实际情况看,主要从两个方面加以区别:①从经营目标上予以区分,美国国税局要审查非营利组织的经营活动是为了慈善目的还是市场目的,为了慈善目的的可予免税,为了市场目的就要纳税。如发现非营利组织违背其目标从事营利活动,国税局可以吊销其免税身份,州内政司可以撤销其登记执照。②判定经营活动与非营利组织自身工作的相关性。美国国税局的官员举例说,如果一个博物馆附设餐厅,餐厅的门开在大街上,而不是只能经过博物馆才能进入餐厅,这个餐厅的经营就视为与该机构无关的经营活动,其收入要照章纳税。博物馆内设餐厅如果赚钱超过合理程度,国税局也要考虑让其缴税。①

(2) 自我管理。在美国的非营利机构中有一个很重要的组织——董事会,董

① 杨团:《美国非营利组织管理》,《中国民政》,1999年第10期。

事会的职务就是掌控整个基金会的运作及决策。董事会的成员必须负起法律责任,不管基金会作任何决定,进行任何活动,他们都要负责。这就像在一般的公司中,如果公司做了不法的事,负责人要进监牢,在非营利组织里的董事会也是一样的。所以,董事会要同时严格掌控资金的流向和来源,绝对不能有自肥条款,或资金进入私人口袋的现象等。董事会受到严格监视,他们必须提供清楚的资金决策。在其他国家,也许很多董事会或理事会的成员只是挂名而已,从来不做任何事,但是在美国这是不可能的。这种情况会不会导致有些民间组织的领导者或董事会成员在考虑自己要不要进入非营利组织时感到非常迟疑呢?实际情况是相反的,正因为作为非营利机构的董事会成员要担负法律责任,他们因此可以向外界夸耀说,他们确实负起了社会责任,所以多数人都非常愿意当非营利组织的董事。

(3) 行业管理。美国的非营利组织行业管理是美国非营利组织自愿联合的产物。例如美国基金会联合会、美国全国非营利机构董事会中心、美国慈善信息局等,都是由非营利组织的负责人自发联合组成的全国性机构。它们的主要功能是交流信息,组织会议,研究公共政策,增进组织的公开性和透明度,以保证非营利组织能有活力地健康发展。

近年来,美国的非营利组织越来越重视评估工作。例如,美国慈善信息局制定的九条评估准则已经成为慈善机构沿着正确的政策方向和运用科学管理方法的向导。马里兰州的非营利机构协会,用了两年时间制定出一份八大类 55 个细目的非营利机构评估标准,还规定了通过评估的标志。美国全国非营利机构董事会中心也制定了一个供董事自查自评的标准,要求参与该中心的董事个人和董事会组织自行填写有关表格,然后由专门的机构对其进行评估,其评估报告将反馈给填报人,用于帮助董事会和董事做好工作。

#### 4. 主要特点

概而言之,美国非营利组织的体制和发展都呈现出与其他国家明显不同的特点。主要表现在:

(1) 美国的政府与非营利组织是伙伴关系。一般都把政府和非营利组织的关系视为对立、制衡的关系。但在美国,政府与非营利组织的关系相当理想,美国非营利组织的快速发展得益于政府的大力支持,而非营利组织的发展则提高了整个社会的工作效率,使得政府省心、省力、省钱,使得群众满意,老百姓生活舒心。美国政府对非营利事业的支持主要体现在税收优惠和资金支持上,尤其是资金支持的力度越来越大。在 20 世纪 60 年代以前,绝大多数非营利组织的资金来源主要是服务收费、民间捐赠,政府资助的比重相对较小,但从 20 世纪 80 年代起,政府对非营利组织的支持有了显著增长,联邦政府在社会服务方面的支出有 50% 以上投向非营利组织。非营利组织与政府签订项目合同,在政府的资助下,非营利组织

提供庇护、咨询、就业培训、保护受虐待妇女及受歧视儿童等服务项目。仅在 1980 年,联邦政府对非营利组织的直接资助就达到 410 亿美元,相当于非营利部门总收入的 35%。此外,州及州以下政府还资助了非营利组织 80 亿~100 亿美元。如今,在美国非营利组织的资金来源结构中,政府的资助占到 1/4~1/3 多,但这并不意味着增强了非营利组织对政府的依赖,非营利组织仍然保留着相当的独立性,与政府组织维持着伙伴关系。

(2) 美国对非营利组织的管理和监督非常有效。对于非营利组织,政府既要建立可行的激励机制以鼓励非营利事业的发展,又要有健全的约束机制来规范非营利事业的运作。前文已述及,美国对非营利组织的管理分三个层面:政府管理、自我管理和行业管理,此外还包括新闻监督在内的社会监督。完备的约束机制使得美国的非营利组织能够健康地发展,政府和社会也能够及时地发现和處理非营利组织中存在的问题。

(3) 美国公民有着热心慈善事业的传统和广泛参与的意识。在美国,70% 的人至少属于一个非营利组织,1/4 的人是四个或更多组织的成员,绝大多数慈善组织和几乎所有的宗教组织都有义工帮忙。据统计,在 1989 年,有 9800 万美国人平均每周为慈善组织和其他类型组织义务工作 4 小时。1998 年,有 56% 的成年人参加了志愿者服务,共从事 199 亿小时人次的服务,他们的贡献相当于 900 万名全职雇员的有薪工作,创造价值达 2250 亿美元。美国政府与学校也采取了各种措施鼓励青年学生参加志愿者活动。如克林顿政府签署了《国家与社会服务法案》,规定凡做满 1400 小时义工的青少年,政府每年奖励其 4725 美元的奖学金。许多学校也把是否做过志愿者作为考核学生的一项标准,如纽约大学的社会工作学院要求全院 800 名学生每年到社区志愿服务 600 小时(约合 75 个工作日)。受道德、宗教及其他因素的影响,美国人乐于向慈善事业捐款。据统计,1998 年,美国 70% 的家庭参加了捐赠,平均捐赠额为 1075 美元,占家庭收入的 2.1%。而到 2001 年以后,已有 89% 的家庭提供家庭所得的 3% 作为捐款。政府对此也加以鼓励,个人向可免税的非营利机构捐款,捐款部分可抵扣个人所得税。

## (二) 英国的非营利组织

英国是非营利组织发展和管理的欧洲传统的典型代表之一。受宗教精神的影响,其举办慈善事业的社会传统源远流长,而其君主立宪的政治体制和判例法体系,则使各类慈善组织和民间志愿服务组织的发展更多地建立在自主和自律的基础上,并且由此展示了与美国不同的另一景象。

### 1. 历史概况

英国具有举办慈善事业的深厚传统。早在 1601 年,英国就通过了两个著名的

法律,一个是《慈善事业法》,另一个是《贫困法》,用以鼓励慈善事业的发展,缓解阶级矛盾,维持社会稳定,因而一些民间慈善机构就在这个时期诞生了。1891年英国规定要取得慈善组织的身份,必须符合四大主要原则:①救济穷苦;②提升教育;③提升宗教;④其他有利于社区的意图。

这四大原则一直沿用至今,但其所涵盖的范围十分笼统,尤其到二次大战以后,许多新的组织不断产生,其意图并非慈善组织四大原则所能涵括。在这种情况下诞生了一个新的名词——“志愿服务性质的组织”(Voluntary sector),只要是对一定人群有助益的组织,均属此类。其认定标准大致为:①该组织为公众非私人利益而设立;②该组织雇用一些志愿服务、不领薪的人员;③领薪职员放弃应有的报酬,如接受比一般行情低的薪水;④组织的盈余不得分配给会员;⑤不支薪委员会的理事负责管理该组织事务;⑥其资金来自不同的单位。

这些志愿组织活跃在英国社会生活的各个领域,对英国社会的发展起了不可或缺的作用。20世纪70年代末期,由于经济不景气,英国地方政府缩减了提供给志愿组织和慈善组织的经费,促使某些组织或机构采用公司企业的结构,以便自行取得经费,这个转变使得志愿组织和慈善组织的性质发生了变化,因此有不少学者专家建议采用美国的“非营利组织”(non-profit sector)概念,来取代“志愿组织”或“慈善组织”的说法。

## 2. 组织类型

英国非营利组织的设立根据习惯法,没有大小规模的限制,有社区性、地区性、国家性、跨国性、民族性非营利性组织等。按照登记与否,可以在总体上将英国的非营利组织分为依法注册登记和未选择登记两大类。

(1) 注册登记的组织。注册登记的组织必须接受内政部相关单位如慈善组织事务委员会(Charity Commission)和国税局的管理。在大英联合王国中,英格兰和威尔士属同一行政区域,苏格兰与北爱尔兰则各有相关的机关和法令管理非营利性组织。截至1998年8月,向英格兰和威尔士慈善组织事务委员会注册登记的组织有18.7万个。这些申请注册登记的组织大致可分为以下四种类型:

一是慈善信托组织(charitable trusts)。这类组织必须向慈善组织事务委员会申请注册,必须成立理事会,理事担负信托所有的法律责任。慈善信托组织最大的特色是成立容易,且花费不高,可合法经营其财产,公开从事募款活动。

二是互助会组织(friendly societies)。互助会组织有很多形式,如由戒酒者组成的嗜酒者互戒协会,由寡妇组成的“坛子”(Cruse)等,都以谋求人的福利和保障人的生活为宗旨。管理互助会组织的主要法令依据是“The Friendly Society Act 1992”,这类组织还可以同时注册为慈善组织。

三是有限公司(limited companies by guarantee)。区别于一般商业性质的公

司,这类组织不得有股东,所有的获利必须转投资在公司上。公司拥有正式全职职员及公司财产,可从事贸易行为及接受大笔捐款。公司的会员有权选举或罢免职员,如果公司破产的话,所有会员必须缴交至少1镑至多5镑的名义担保金。公司每年必须上交给公司注册处年度报告书和会计记录,这些文件也必须公开给大众查询,而公司的董事和其他主要会员必须随时接受大众的调查,并将公司的任何变动随时通知注册处。此类组织亦可向慈善组织事务委员会注册。

四是工商贸易业公司设立的组织(industrial and provident societies)。这一类型的组织也是公司形态,但区别于有限公司形态的组织的是,这类组织不用随时通知所属注册单位其组织的任何变动。这类组织的最大特色在于可以联合其他相同的组织,共同结合成雨伞式的联合组织。一般来说,这类组织注册申请的审核时间较长,申请费甚高。另外,即使组织合乎慈善资格的条件,也无法向慈善组织事务委员会申请成为其会员。不过,这类组织可向国税局申请慈善资格的认可,以便享受税务上的优待。这类组织的管理法令为 Industrial and Provident Societies Act 1965。

(2) 未注册登记的组织。就组织结构来说,未注册登记的组织只有一种,即未登记注册的社团组织(an unregistered associations)。通常这种组织的目标是短期性的,其收入也十分有限,因此没有雇员,所有事务均由其会员共同运作。

选择不注册登记的优点是组织随时可以设立,同时不用花费时间或金钱寻求设定组织管理办法方面的咨询,也不用每年上缴会计记录,而且拥有极大的空间设立组织管理办法。

然而,未有合法注册的组织不能拥有财产,而必须将财产置于某些会员名下。这意味着组织一旦破产,该会员就无法像注册的组织理事或会员那样受到法律上的保护,而必须由其本人担负起偿还债务的责任。另外,在合法的会议记录上不能使用其组织名,而组织也较难向外界借款或公开募款。

据估计,未有慈善资格身份的组织,其数目与注册的组织相差无几,大概有20万个,其中多数为志愿性质的服务性社团组织。因无合法身份,这些组织不能享有许多优惠措施,但因人民的需求(据1991年统计,曾参加任何形态的志愿服务性组织者有2300万人次,超过英国成年人口数的一半以上),英国政府从善如流,也公开鼓励志愿服务性质的组织,并给予经费补助,同时特别鼓励失业人员参与一些保健或社会性服务工作,以期充分利用人力资源。

各地方议会中均设有管理志愿服务性组织的机构,给予这些组织建议、信息与支持,这些组织也可以考虑注册,成为其会员。各地管理这些组织的机构,联合成为一个“全国志愿服务性组织议会协会”(National Association of Councils for Voluntary Services,简称NACVS),另外还有一个国家级机构“国家志愿服务性组织

议会”(National Council for Voluntary Organizations, 称为 NCVO), 而内政部也有管理志愿服务性和社区组织的机构 (Voluntary and Community Unit, 简称 VCU)。这些机构为志愿服务性组织提供各项服务, 不过 NCVO 仅处理全国性的志愿服务性组织的事务。任何组织, 不论有没有注册, 也不论是否有慈善资格的身份, 只要是属志愿服务性质的, 都可以向以上机关单位申请经费。

### 3. 管理与监督

英国对非营利组织的管理体现出明显的海洋法系传统, 难以看到统一配套的成文体系框架。但从总体上看, 社会自治形成的传统规例及新颁布的法案对于非营利组织的规制仍然十分有效。这一方面依靠各类组织的内部管理, 另一方面依靠具有政府背景的各类机构的有效运作。

(1) 理事的责任与义务。1993 年英国的慈善组织法中明确规定“慈善组织理事为管理监督慈善单位的行政事务的人”。在非营利性组织中, 理事负责组织的营运和法律责任。理事间应互相合作, 不得企图单独控制组织, 或谋求自身的利益, 共同遵行所设立的组织管理办法(或章程), 追求组织最大的利益。

在运用组织的收入方面, 理事应确定经费运用在组织所设立的范围内, 并确保无欺诈或私人谋利的情况发生。管理组织的财务时, 理事要确认银行账目是交给两人以上管理, 而每一种账目都有翔实的记录。最重要的是, 组织所有财产都必须交由理事控制。理事还要注意一些投资事项, 必要时寻求专业的协助, 同时要避免冒风险。公开对大众募款时, 理事必须说明款项的用途和募款活动所花费的费用, 事先认可所有以组织名义公开募款的活动或广告, 必须监督不得有强迫募款的情况发生。另外, 理事必须负责寄年度报告书和财务记录给慈善组织事务委员会。

(2) 组织管理办法。慈善组织制定的组织管理办法, 是经营组织最重要的法则, 也是慈善组织事务委员会审定组织是否具有注册资格的主要依据。更重要的是, 日后组织欲向政府或私人单位申请经费时, 组织管理办法也是审核的要件之一。因此, 制定管理办法可说是成立组织的首要工作。

慈善组织事务委员会期望所有的组织办法必须涵括以下四大项目: ①宗旨, 即组织成立的目的; ②权限, 即组织的目的如何实行; ③理事, 即谁来经营组织; ④行政规定, 即理事如何经营。

组织管理办法可以各种形式出现, 如信托契据、章程、备忘录、协会之条款、让与证书、遗嘱、皇家特许状、慈善组织事务委员会会员的体制, 或者其他正式文件, 所有的组织管理办法都具法律效力。

(3) 会员权利。除慈善信托组织外, 其他志愿性服务性质的团体都有会员组织架构。在法律上, 会员系指遵守组织管理办法并享有规定的权利的人或组织, 因此在组织管理办法中必须明确规定会员审核标准、不同性质的会员结构、会员大

会,同时也必须规定会员条款、权利与义务、终止会员身份等事项。通常会员包括有投票资格或不具投票资格的会员,前者为一般会员、家庭会员等,后者则包括临时会员、相关组织的会员、年幼的会员和荣誉会员等。

(4) 慈善组织事务委员会的职责与权限。慈善组织事务委员会的主要宗旨,在于给社会大众健全的慈善组织结构,它并不属于内阁制的政府机关,但对法庭和内政部负责,主要管理、注册具有慈善资格之组织的各项事务,监督组织,每年更新注册组织的基本数据,给予组织必要的协助,以及调查组织任何不法作为,确保组织能合法并有效地运作,同时提升组织的信用。1993年的慈善组织法给予慈善组织事务委员会更大的权限,它可以干涉组织的财务运作(特别是募款所得经费的去处和使用状况,或调查组织的银行账户或财产等),并可强制管理不善的组织改变其组织章程。英格兰和威尔士共有三个慈善组织事务委员会,分别设立在伦敦、利物浦和汤得顿。每一个委员会的办公室都有三个部门,分别管理注册事项、行政事务、调查事务等。

#### 4. 英国非营利组织的特点

上述情况表明,与美国相比,英国非营利组织的体制和发展都呈现另外一种轨迹和特点。具体可以概括为三点:

(1) 总体规模较大。虽然在绝对规模上要略逊于美国,但由于受慈善传统的影响,英国的非营利组织一直比较兴盛,在整个国民经济中占据重要地位,其支出相当于国内生产总值的4.8%,这使其相对规模仅次于美国而居世界第二位。在英国,非营利组织的专职工作人员数量相当庞大,至20世纪90年代初有将近100万人受雇于各类志愿团体,约占英国劳动力总数的4%。此外,除了专职工作人员外,英国约有一半以上的人经常参加志愿活动。

(2) 结构分布倾斜。与其他发达国家不同,英国非营利组织的主要活动领域是教育、文体休闲和社会服务。在非营利组织总开支中,教育占42%;文体休闲占21%;社会服务也占相当的比重,主要提供各种服务和推促活动,如建房协会就是解决住房问题的一个志愿组织。另外,英国还有很多热衷于国际事务的非营利组织。

(3) 收入来源均衡。虽然英国非营利组织的收入来源也是多样的,有个人捐献、遗产继承、公司捐款、贩卖物品或提供服务、税收优惠措施、出租或投资的收入、中央或地方政府提供的经费、欧洲共同体的经费、从信托组织或基金会申请得来的款项及国家奖券等。但与其他国家相比,英国非营利组织的收入来源相对比较均衡,没有出现某种收入来源偏重的情形。就英国非营利组织整体而言,总收入中40%来自政府拨款,48.2%来自自身收费等收入,还有10%左右来自民间捐款。近年来,英国非营利组织的收入中,以投资和贸易活动中所得的收入成长最快,现

在逐渐成为多数组织主要的经费来源。英国政府也正考虑放宽组织理事经营投资事业的种种限制,使能自行取得经费,谋求更宽广的发展空间,更好地经营其慈善事业。

### (三) 日本的非营利组织

作为后起的发达国家,日本非营利组织的发展和管理更多地体现出东亚文化的特色。由于国家权威的影响渗透在经济、社会生活的方方面面,日本非营利组织的成长轨迹明显受到国家政策的强力作用。在这种情况下,社会组织类型结构和运转方式都受到法制框架的预先规约,这使日本各类社会组织形成了独有的体系和形态。总体而言,日本非营利组织的能力和影响一直呈现逐步扩大的趋势。

#### 1. 历史概况

1896年,日本通过了《民法典》,其中第34条为组建公益法人提供了法律基础。1911年,日本天皇出面组建皇室赈灾会,这是日本最早的慈善基金会。随后一些财阀也开始建立基金会,试图缓解社会各方面对财阀的批评。但到了20世纪30年代,日本变成军国主义国家,所有的非营利组织都成为国家机器的一部分,非营利组织的发展受到严重影响。

二战以后,日本制定了新宪法和一系列有利于非营利组织发展的法律,工会和妇女等组织大量出现。与此同时,新社会运动如和平运动、反核运动、民权运动等风起云涌。虽然当时日本政府对这些非营利组织的活动采取了严格的限制,但非营利组织的发展势头已不可阻挡。

到了20世纪80年代末90年代初,日本的非营利组织尤其是基金会迅速发展,一批大型基金会相继成立。代表日本大公司利益的“经济团体联合会”(Keidanren)于1989年初组建了“百分之一俱乐部”,凡是参加该俱乐部的公司都要承诺每年至少捐出税前利润的1%来支持慈善事业。1990年,经济团体联合会新设企业捐款委员会,其宗旨是通过讲座等形式增进企业对捐款重要性的了解。1991年,它又设立慈善捐款部,协助会员公司组织捐款。在此期间,还有大阪商会建立日本第一个社区基金会,一些大公司成立了专门致力于赞助艺术活动的组织——公司支持艺术协会。1991年4月,另一个大型基金会全球协作基金会成立。

20世纪90年代中期以来,随着日本经济泡沫和万能政府的破灭,社会开始走向多元化,给非营利组织的发展提供了新的空间。尤其在1995年1月阪神大地震的救灾中,日本非营利组织发挥的作用使其得到了前所未有的关注。地震发生后,由于日本政府奉行“自然灾害的受难者应依靠自己的力量克服困难,政府的钱不应用来补偿私人的财产损失”的原则,因此灾民们仅从政府那里得到了少量紧急救援款。然而,各地的非营利组织很快云集灾区。在三个月中,非营利组织、红十字会、

媒体就募集到1600亿日元的善款。非营利组织还积极进行游说活动,为灾民的利益大声疾呼。一时间,“非营利组织”、“非政府组织”成了家喻户晓的新名词。在这样的背景下,非营利组织的数量开始逐步增多,人们对参加志愿活动也越来越踊跃。由于原有的有关非营利组织的法律规定已不适应新形势的需要,日本政府开始考虑为非营利组织单独立法。1998年3月,《特定非营利活动促进法》在日本议会获得全票通过,并于当年12月1日开始生效。

## 2. 组织类型

日本的非营利组织往往指以国内为主要活动空间的组织,包括以下种类:公益法人,社会福利法人,学校法人,宗教法人,医疗法人,特殊法人,公益信托基金,共同组合,市民团体等。本书重点介绍日本的公益法人和特殊法人中的行业社团。

(1) 公益法人。公益法人制度之沿革。日本民法将私法人分为公益法人与营利法人两种,公益法人系以祭祀、宗教、慈善、技艺及其他公益目的而不以营利为目的之法人,而营利法人只承认以成立公司的社团组织之营利法人,至于财团组织之营利法人则不被承认,因此在财团方面只承认其公益法人。这就是说,凡不以营利或公益为目的之事业,皆不承认其法人之资格。因此,公益法人分为非营利社团法人与财团法人两种。二次大战后,日本对法律制度作了全面性的改革。在公益法人制度方面有以下几项重要变化:①因法规之修正及特别立法的增加,处理方法也呈多样化。关于公益法人制度,其特别的立法有医疗法、私立学校法、社会福利事业法及宗教法人法等,这些法规在法人的设立、组织、营运方面均有详细的特别规定,且与民法不同,由此形成区别于一般公益法人的特别公益法人法。此外,这些依特别法成立的公益法人,拥有与民法上不同的名称,亦即医疗法人、学校法人、社会福利法人、宗教法人。因此,依公益法人为准的特别法增加的结果,产生了公益法人法的分化。②在法人设立的基本构造方面,已由许可主义转变为认可主义。根据日本民法第三十四条规定,公益法人的设立需经主管机关许可,系采许可主义,但如前所述,有关各种公益法人的特别立法,几乎所有的法人设立都显示出认可主义的原则,例如医疗法第四十四条,私立学校法第三十条,社会福利事业法第二十九条等,皆显示认可主义的存在。

公益法人的管理。日本公益法人之设立需经主管官署许可,业务也归属主管官署监督,而所谓主管官署,系指法人目的事业的主管官署。公益法人需在其章程(社团)或捐助章程(财团)中明示其目的及事业范围,而目的及事业范围的不同处,须分别由主管该目的及事业范围有关事务的总理府及各部会为该公益法人的主管官署,也就是说如有一公益法人的目的与事业范围涉及数个部会的业务时,则由该数个有关部会“共管”。不过,在实务上为避免监督上的困扰,会尽量避免共管的情形。

公益法人的主管官署,原系主管该公益法人目的事业的中央部会,但为提高管理监督的效率,对于公益法人的目的事业范围仅限于一地方或都道府县内者,中央部会得依“有关许可认可等临时措施法”(1943年制定)的规定,将对法人设立许可及指导监督的权限委授给该部会之地方支局或分部,或都道府县知事,或都道府县之教育委员会,此称为“机构委任”。

在各主管官署订定的“监督规则”中,要求欲设立公益法人者,除提高许可申请书外,还需附设立意旨书、章程(社团)或捐助章程(财团)、财产种类及总额清册、该年度及次年度之事业计划、该年度及次年度之收支预算书、设立人及预定担任董监事之人的住所、姓名、简历及董监事就任承诺书等文件。

日本民法第六十七条规定,法人的业务属主管官署监督,主管官署须监督公益法人,并依职权随时检查公益法人的业务及财产的状况。且根据“监督规则”,藉由对所管公益法人课以年度事业计划书、事业状况报告书、收支决算书等之报告义务(定期报告),再加上必要时的实地检查等方法,对公益法人的业务营运加以监督指导。关于公益法人的设立许可与指导监督,有关部会从确保设立许可及指导监督的统一性、整合性的观点出发,根据“有关公益法人设立许可审查基准之协议”与“有关公益法人营运之指导监督基准”,让各主管官署遵循。

公益法人的税赋优惠。日本公益法人的经费来源主要是公费、社会捐赠、政府补助金、开展经营活动的收入。由于国家对上述项目采取的税收政策不同,因此公益法人要分别设立两套会计账簿:会费、社会捐赠、政府补助金属于一般会计类;经营活动的收益属于收益会计类。根据日本法人税法 and 法人税法实施令的规定,公益法人寄附金、会费等收入原则上不作为纳税的范围,只有开展收益事业时才缴纳法人税。收益事业是指法人税法规定的事业,并且有固定场所和持续经营。法人税法规定的收益事业的范围主要有33种,且在税收上给予优惠政策。此外,日本政府在赠与税、纸税、消费税、登记税等方面也给予公益法人优惠。

(2) 行业社团。行业社团的种类。日本的经济团体(行业协会)众多且形式多样,依其法律地位划分,有特别法人组织、社团法人组织和非法人组织;从与政府的关系划分,有官办(或半官半民)的行业协会和纯民间的行业协会;从参加代表的广泛性划分,有综合性经济团体和专业性经济团体。在日本,大多数是社团法人类型的经济团体组织。日本的“财界四团体”中,经济团体联合会、经济同友会、经营者团体联盟都是社团法人,为纯民间组织。另一团体即日本商工会议所是特别法人,为官办组织。在日本的特别法人中还存在依特别法规定设立的团体,如中小企业事业团、金属事业团等,以完成每项政府的特定事业。

行业社团的组织建设与内部管理。主要内容包括:①推选大企业的领导出任团体的领导人,同时建立一支高素质的常驻工作队伍;②有健全的组织机构和规范

的工作制度,日本的行业协会组织按综合政策、经济关系、行政改革与产业关系、国土资源关系、社会关系、国际关系、国别与地区、特别事项和经团联管理等九个方面,设立 61 个委员会,在事务局内设八个工作部门与这些委员会保持联系,完成交办的任务;③拥有充足的经费和财产,日本的行业协会大多经费充足,很有实力,收入主要来自会费,其他有财产租金(利息)收入、出版物收入、有偿服务收入;④行业协会要确立为企业、为行业发展服务的宗旨。

企业、政府与行业协会的关系。从整体看,政府、经济团体组织和企业构成日本社会经济体制的基本框架。企业是市场的主体,经济团体组织是企业利益的代表,是企业与政府和社会联系的桥梁。企业积极参与经济团体组织活动,不但有助于企业发展和建立良好的外部关系,而且还可以使企业通过经济团体组织把影响企业和行业发展的重大意见和建议反映给政府,影响和调整政府决策。政府为了促进经济发展,也注意广开言路,听取各方意见建议,以求作出正确决策。这样,政府、经济团体组织和企业的作用有机地结合在一起,共同促进产业和国民经济的发展。

### 3. 日本非营利组织的特点

与欧美发达国家相比,属于东亚文化传统而又后来居上的日本,在非营利组织发展及其体制方面自然呈现出另外一番截然不同的景象。

(1) 与美、英等主要资本主义国家相比,日本非营利组织的规模较小。无论是按非营利组织雇员占劳动力总数的比重,还是按非营利组织营运支出与国内生产总值的比值,日本非营利组织的规模都比美国、英国、法国、德国低。但是,这并不说明非营利组织在日本不重要,如果按绝对值算,日本非营利组织雇员的数量就比法、德、英等国要大得多。

(2) 在美国,市场、政府和非营利组织三个部门表现为典型的“三足鼎立”的局面,但在日本,市场经济是政府主导型的,市场最多算半个部门,显然非营利组织就更难视为一个独立的部门了。在所有发达资本主义国家中,日本是对非营利组织限制最多、管理最严的国家,非营利部门各自有专门的主管部门,受专门为它们准备的法规约束,只能在专门为它们划定的领域里活动。即使 1998 年通过的《特定非营利活动促进法》改善了非营利组织发展的制度环境,重官轻民的传统也不可能在短期内消失。

## 二、东欧转型国家的中介组织

东欧国家在第二次世界大战以后纷纷成为社会主义国家,并且在苏联模式的影响下建立起高度集权的计划经济模式。国家与社会高度融合,社会组织的独立发展和独立运转受到严格控制。从 20 世纪 80 年代中后期开始,这些国家又纷纷

走上改革的道路,政治体制和经济体制发生重大转变,民间社团和公益组织获得了成长的空间。政府从转变职能、推动发展的需要出发,着手培养了一批在政府与社会之间承担调节作用的中介组织。但无论从发展状况还是从组织形式看,东欧国家的中介性、公益性组织都深深地打上了体制转轨和社会转型的烙印。本书简要介绍匈牙利和捷克的社会中介组织状况,以便从中窥见一斑。

### (一) 匈牙利的公益组织

1989年,匈牙利通过了《社团法》,重申结社自由的原则,规定每个公民、每个族群都有权建立自己的志愿组织,不需要政府批准,也不受政府控制。此后,在短短几年里,匈牙利的民间社团从1989年的8000多个一跃为1993年的近2.4万个。到了1995年初,匈牙利这个只有不到1000万人口的国家已经有了约4万个社团。为了使社团在社会中发挥更大的作用,使它们的公益活动以及管理更加透明化,促进它们在公共服务领域的活动,匈牙利议会于1997年通过了《公益组织法》。此后,以推动公益事业为目的的非政府、非营利组织都被统称为“公益组织”。

#### 1. 公益组织的类型和活动

匈牙利的公益组织分为五种类型:①除保险协会、政党、雇主利益团体和雇员利益团体以外的民间社团;②财团;③公法财团;④公益性公司;⑤行业协会,但是以规范其成立的法律许可为限。

法律规定,在匈牙利以实现社会和个人的共同利益为目的的下列活动为公益组织的事业活动范围:①保健,疾病预防,医疗和康复;②老年人的社交活动、家庭扶助和照顾;③科学活动,科学研究;④教育和培训,技能发展,常识普及;⑤文化活动;⑥文化遗产保护;⑦纪念物保护;⑧自然保护,动物保护;⑨环境保护;⑩青少年保护,代表青少年的利益;⑪促进社会弱势群体取得平等机会;⑫人权和民权保障;⑬关于匈牙利少数民族以及境外匈牙利人的活动;⑭体育运动,但是根据雇佣关系或者民法所规定的委托合同关系而从事的体育活动除外;⑮公共秩序和交通安全的保障,志愿性消防、营救和灾难预防活动;⑯消费者保护;⑰促进再就业;⑱对在劳动力市场上处于弱势地位的人士的培训和就业进行推动,以及相关的服务;⑲促进欧洲、大西洋沿岸一体化;⑳仅对公益组织提供的服务;㉑有关防洪和保护地下水并防止其泛滥的活动;㉒有关改善、维护和管理公路、桥梁或者交通隧道的活动。

#### 2. 对公益组织的优惠和监督

匈牙利对公益组织及受益人、捐赠人都采取优惠的政策。具体规定有:①公益组织拥有如下权利:就章程规定的事业活动,免征法人税;就商业活动,享受法人税优惠,享受地方税收优惠,享受政府收费上的优惠,享受关税优惠,享受法律规

定的其他优惠。②公益组织提供的作为目的事业资助的服务活动的受益人,有权就获得的服务免征个人所得税。③公益组织的捐赠人对于其为了公益组织章程所确定的目的的实现而给予捐赠的(以下简称捐赠),有权获得法人税或者个人所得税的优惠。④对于长期捐赠,属第③项规定的捐赠人有权在捐赠的第二年起获得额外的优惠。

匈牙利公益组织的税务审计由公益组织登记之事务所所在地的税务主管机关进行。对预算资助的利用则由国家审计署监督,对公益组织的业务活动的合法性的监督由检察署根据相关法律进行。

### 3. 匈牙利公益组织发展的特点

由于社会财富的基础比较薄弱,匈牙利公益组织的发展主要呈现以下两个特点:

(1) 在匈牙利公益组织(除基金会)的收入来源中,来自私人的捐款和政府的资助的比重都不高,比重最高的是其赚取收入,赚取收入包括会员缴费、服务费、投资收入、产品销售收入和经营收入。而在赚取收入中,比重最大的也不是产品销售收入或服务收费,而是与组织性质不相关的营业收入,这在其他国家是很少见的。

(2) 在匈牙利民间社团的发展过程中,制度安排和历史传统发挥着同等重要的作用。没有宽松有利的制度安排,匈牙利的民间社团得不到自由成长;而没有1000多年的民间社团发展史,匈牙利也不可能在20世纪90年代出现一次民间社团的大爆发,在短短几年里出现成千上万个民间社团。由此可见,在民间社团的发展上,制度安排固然可以起到决定性的作用,但需要历史文化传统为其提供深厚的底蕴和基础。

## (二) 捷克的社会中介组织

1918年,捷克斯洛伐克独立,实行民主制度,为民间社团的发展创造了条件,但当时的社团主要以民族和宗教信仰为基础。1939年,德国占领了捷克斯洛伐克,民间社团被取缔或解散。1945年二次大战结束后,民间社团有过短暂的恢复。1948年,共产党上台执政后,民间的社团都被纳入官方的“民族阵线”旗帜下,接受政府的补贴,成为官办社团,如妇女同盟、渔民协会、养蜂者协会、新闻工作者协会、和平委员会等。20世纪80年代,捷克斯洛伐克的政治氛围有所宽松,出现了以年轻人为主的环保运动,以及各式各样的教育团体、科研团体、学会、协会和互助合作社。1989年,捷克斯洛伐克易帜。1990年,捷克斯洛伐克通过了《公民社团法》。不久,捷克与斯洛伐克分离。1991年,捷克开始以私有化为目标的经济改革,政府对经济的干预手段从以前的直接管理企业转变为通过制定宏观经济政策来干预经济生活。1995年,捷克通过了《公益法人法》。捷克政治改革、经济转轨和社会转

型都为民间社团尤其是社会中介组织的发展提供了良好的环境条件和制度空间。

目前,捷克的社会中介组织可大致分为以下三种:

### 1. 隶属于政府部门的中介组织

如捷克投资局和捷克贸易发展局,它们都是属于工贸部非完全预算拨款单位,前者主要任务是向外国投资者介绍捷克的投资环境,吸引外资的政策和推荐合适的投资项目,后者主要任务是促进国内企业与外国企业的合作和推动捷克企业主要是中小企业的出口。捷克工贸部向其提供一定的财政资金,并任命其负责人。从行政隶属关系看,这种社会中介组织没有完全脱离政府部门,只是从政府管理部门中分离出来,主要从事非商业性的咨询服务。

### 2. 完全独立的社会中介组织

依据国家的有关法律规定成立的非商业性质的中介组织,如捷克商会、农业商会、商业协会、工业协会、交通协会以及公民社团、基金会等,由法律规定这些组织的结构和作用。以商会为例,捷克商会是不属于政府管理部门的非商业机构,是由企业家(法人及自然人)组成的为企业利益和需求提供专门服务的具有法人性质的社会组织,一方面致力于改善国内企业的经营环境,促进国内企业的出口,另一方面向国家提供反映企业利益和观点的建议,以使国家制定的经济政策对企业的经营产生积极影响。目前捷克商会在每一个县都有地方商会,同时有 77 个行业协会。商会大会是商会的最高组织机构,由地方商会代表和行业协会代表组成;主席团是商会的管理机构,它向商会大会负责;监事会是商会的监督机构,负责依法监督商会的管理和日常活动是否遵循规章制度;商会设有日常行政机构,由商会总干事负责商会的日常行政工作。在国家的经济管理职能改变后,商会这样的社会中介组织实际上承担了一些从国家管理部门脱离出来的涉及企业咨询服务、员工培训以及企业宣传等方面的事情。商会发挥着一种沟通政府职能部门和企业的作用。它把企业的意图反映给政府,同时把政府准备制定的有关行业政策和标准反馈给下属的有关专业协会,如汽车工业协会、玻璃陶瓷工业协会等,再将专业协会的意见反馈给政府。

### 3. 经济鉴证类机构

如律师事务所、会计师事务所等是商业性质的社会中介组织。它们依据有关的法律规定,为企业提供法律和会计等方面的专业有偿服务,这类中介组织一般多由私人注册成立,盈亏自负。

可见,随着捷克政府管理经济和社会的某些职能的转移,大批社会中介组织因此应运而生。这些社会中介组织承担了这部分从国家管理部门中分离出来的职能,成为政府职能部门与企业、社会之间进行沟通的桥梁与纽带,在国家经济社会生活中发挥的作用越来越明显。

### 三、拉丁美洲和非洲国家的中介组织

拉丁美洲和非洲国家占据了发展中国家的大多数,这些国家的中介性、公益性组织各有特色。由于发展经济仍然是政府和社会面临的主要任务,政府和民间推动的服务于经济发展的社会中介机构相当活跃,民间公益性机构的发展则受到资源和观念的制约。虽然其发展起点较低,发展程度各异,但总体而言,这些国家的各种非营利机构在全球化潮流的推动下走上了加速发展的轨道。

#### (一) 巴西的非营利组织

巴西是拉丁美洲最大的发展中国家,面积 854.7 万平方公里,约占整个南美大陆的一半,人口 1.58 亿。在发展中国家中,巴西属经济较为发达的国家,世界 500 强企业有 432 家在巴西设有分支机构或建厂。20 世纪 80 年代末,巴西结束军人统治后,非营利组织获得了发展的空间,活动领域日益广泛,诸如环境保护、妇女解放、艾滋病防治、问题少年等方面都有非营利组织的身影。据 1998 年的数据资料,巴西注册的非营利组织有 21 万多个,其中 23% 是提供社会服务的组织,20% 是体育和休闲俱乐部,14% 是教育、科研和文化组织,整个非营利组织的雇员估计有 100 万人。

随着巴西经济社会的发展,社会服务类的非营利组织在社会中的作用越来越明显。这类组织不仅包括为普通民众提供日常生活服务的组织,也包括为企业提供服务的组织。实际上,巴西政府已将部分职能赋予非营利组织,通过扶持非营利组织去了解、掌握企业的发展状况。比较具有代表性的两个非营利组织是巴西创新技术研究协会和巴西中小企业服务中心。

##### 1. 巴西创新技术研究协会

巴西创新技术研究协会于 1984 年创立,总部设在圣保罗,简称 ANPEI。该协会由政府、高等院校、科研院所和企业等方面的代表组成,目的是沟通政府与企业之间的联系,架起一座高等院校、科研院所和企业之间的桥梁。该协会的主要任务是:①与政府部门沟通信息,促进企业技术创新,主要协助政府实施产、学、研一体化工程;②利用自身优势,密切联系企业,做好技术创新中介服务工作,以加速知识创新,实现产业化,协助企业提高技术水平和在 market 中的竞争力;③为企业提供技术咨询服务,每年为协会会员单位提供一份技术创新总结报告,同时帮助企业培养管理人才和技术人才;④执行政府授予的行政职能,进行 ISO9000 认证和科技型企业认证工作;⑤为国家技术创新基金委员会提出项目拨款建议,帮助企业进行评估和论证工作。

## 2. 巴西中小企业服务中心

巴西中小企业服务中心的宗旨是提升中小企业的市场竞争能力。主要在推动行业和地区经济发展、提升贸易能力、提供咨询服务、发展企业文化、促进技术创新和协助企业贷款等方面开展工作。特别是在促进企业技术创新方面,服务中心为中小企业开展以下工作:①为企业提供孵化器,促进新型企业的创建和壮大。在服务中心提供的范围之内,创业者不但可以利用完备的基础设施,与科研机构 and 高等院校结成商业伙伴,而且还可以得到经营管理和市场营销方面的支持。②为提升中小企业的技术水平,使其更具有竞争性,服务中心制定了对中小企业进行技术支持的计划。根据该计划,技术研究和开发机构为中小企业提供技术咨询服务,其中70%的费用由服务中心承担,30%的费用由接受服务的企业承担。③根据中小企业服务中心的经验,中小企业面临的技术问题大多可以通过实施已经成熟的、现有的技术得到解决。为此,服务中心与各地高等院校和科研机构共同为中小企业提供简单易行的技术方面的指导与咨询服务。④为中小企业提供一系列形象设计的服务。⑤为推动中小企业吸纳新技术,服务中心与工业小企业研究与开发全国协会共同制定并实施技术动员计划,由一批专业顾问和技术人员帮助企业进行技术诊断、技术咨询和技术调整,如帮助企业提高产品质量、采用新的生产工艺等。

## (二) 南非的非营利组织

南非于1910年获得独立,此后相当长的时间里一直由占少数的白人统治,实施种族隔离政策,一些反种族隔离的非政府组织受到严格的压制,造成反种族隔离的非政府组织与政府之间的对立关系。直到20世纪80年代,由于受到国际社会的谴责,南非白人政权对非政府组织的控制才有所放松,再加上北欧国家、欧盟和美国的基金会提供大量的经费给南非的非政府组织,使得非政府组织快速成长。到1990年,南非已有了约5000个以发展为导向的非政府组织。它们大致分两大类,一类是具有自由主义倾向的组织,试图在白人与黑人之间走中间路线,如南非民主选择研究所、南非种族关系研究所、城市基金会等;另一类是支持非国大的组织,如农村行动委员会、法律资源中心、全国教育危机委员会等。1994年,非国大以63%的选票当选为执政党。南非新政府为非政府组织的发展提供了一个相当宽松的政治环境和法律环境。1997年,南非国会通过了《非营利组织法》。根据这部法律,南非开始建立起较为系统的非营利组织发展与管理体制框架。

### 1. 认定标准

南非规定,“非营利组织”是指符合下列两个要求的信托机构、公司或者其他团体:①为了公共目的而设立;②其收入和财产不得分配给成员或者其负责人员,除非是作为对他们所提供服务的合理补偿。

## 2. 政策支持

南非福利与公众发展部的部长在负责福利事务的中央主管部门建立一个非营利组织委员会,负责下列事项:①为政策制定和执行的过程提供便利条件;②决定和执行工作项目,其中包括对非营利组织登记中的事务予以支持,确保非营利组织的内部管理水平得到保持和提高;③同其他政府部门以及利害关系人保持联系;④为涉及多个部门、多个领域的工作项目的发展和执行提供便利。福利与公众发展部部长在向国会两院负责福利事务的委员会以及其他与给予已登记非营利组织的优惠待遇或者补助有关的各部部长磋商后,可按规定给予已登记非营利组织优惠待遇或者补助。

## 3. 登记注册

任何非营利组织,如果不是国家机关,都可以向非营利组织委员会主任申请登记。申请登记的非营利组织的章程应当包括:①记载该组织的名称;②记载该组织的主要和次要目的;③规定该组织的收入和财产不得分配给其成员或者负责人员,除非是作为对他们所提供服务的合理补偿;④规定该组织成为一个法人,具有区别于其成员和负责人员的法律地位;⑤规定该组织的存续不受成员或者负责人员变动的影响;⑥规定该组织的成员或者负责人员不会仅仅因为其作为成员或者负责人员的身份而对该组织的财产享有权利;⑦规定该组织的权限范围;⑧规定该组织内部管理的组织机构和工作机制;⑨确定有关召集和举行会议的规则,这些规则中还应包括关于会议召开的有效人数以及会议记录保存的有关规定;⑩确定作出决议的方式;⑪规定该组织的经济交往必须通过银行账户进行;⑫规定该组织财政年度终止的时间;⑬规定章程修改的程序;⑭规定该组织终止或者解散的程序;⑮规定该组织终止或者解散时,全部债务清偿完毕后的剩余财产应当移转予和该组织目的相似的其他非营利组织。

## 4. 监管办法

任何非营利组织应在规章规定的期间内保存所有的会计账簿、有关凭证、成员捐赠或者缴纳费用的记录、收入和支出的说明、资产负债表和会计主管报告书的原件或者复本。非营利组织有提供报告和信息的义务,已登记的非营利组织应以书面形式向非营利组织委员会主任提供按规章规定的方式制作的事业活动工作报告以及财政报告和会计主管报告。主任可以决定对提交给他的任何文件或者工作报告、财政报告或者其他报告进行审查,或者以通知的方式,合理地要求已登记的非营利组织提供任何信息或者文件。另外,所有的公众均有权利查阅非营利组织委员会主任有义务保存的所有文件,如章程、报告、文件等。

## 5. 相关处罚

在非营利组织不遵守相关规定时,非营利组织委员会主任将以规章规定的格

式发出通知,要求其遵循有关要求。非营利组织终止或者解散时,没有将其剩余财产依照法律规定移转的,构成犯罪。个人或者组织的下列行为构成犯罪:①未经登记,却声称自己已经依法进行了登记;②未依法登记,却使用登记编号、登记证书或者登记证书中记载的其他内容;③在提交给主任的任何文件、工作报告、财务报告或者其他报告中进行严重的错误陈述。对被认定犯有本法所规定罪行的个人,将处以罚金、监禁或者并处罚金与监禁。

南非新政府为非营利组织的发展创造了一个有利的环境,使得非营利组织与政府之间的关系变成相互支持合作的伙伴关系。但是南非非营利组织在进一步发展的过程中,也面临着一些新的问题和挑战,比如如何自我定位,如何吸引人力与财力资源等,这些问题都需要整个社会进行反思和探讨。

#### 四、新加坡的公益组织

东亚国家多数属于儒家文化圈,其政治和历史传统、国家与社会关系形态都和欧美国家存在重大差别。但尽管存在国家权威的强力控制,这些国家的民间慈善事业仍然具有久远的传统积累,而民间机构的中介功能也为各国政府对社会施加影响时所借重,只是各国使用的惯用名称不同,在管理和组织体系上还没有形成较为一致的架构。前文已经详细介绍过日本的非营利组织状况,这里重点考察新加坡的民间组织发展与管理经验。

新加坡人一般很少用“非营利组织”、“非政府组织”、“第三部门”这样的概念。他们通常习惯于把这类组织称为“慈善组织”、“志愿组织”、“社会服务组织”,或者统称为“社会团体”,简称“社团”。

##### (一) 发展历史

新加坡作为一个主权国家的历史很短,1959年脱离英国统治,1963年与马来西亚合并,1965年又脱离马来西亚正式成为一个独立国家。国家的历史虽短,但民间团体的历史却长。新加坡早期的民间组织都是传统的社团,主要是以语言、种族、宗教信仰、省籍、姓氏、职业为基础的互助组织。如华人会馆数量众多,其中著名的有福建会馆,它早在1828年设立机构,1860年正式成立,1915年获准为豁免注册的社团,1937年注册为非营利有限公司,定名为“新加坡福建会馆”,分设总务、财政、教育、建设、慈善等科,业务发展迅速。但这些早期的社团主要为特定的族群服务,只是到了近二三十年,新加坡才有现代意义上的社团出现。

##### (二) 发展概况

20世纪90年代中期,新加坡约有4600个注册社团。从类型划分,可分为21

大类,即社区团体、经济团体、职工团体、专业团体、教育团体、体育团体、学术团体、艺术团体、同乡团体、宗族团体、宗教团体、武术团体、医药团体、福利团体、联谊团体、互助团体、老年团体、妇女团体、国际团体、学校、基金会。

从性质划分,可分为官办和民间两种。官办社团是指政府为了某项事业的需要由自己出面组织的团体,最典型的当数新加坡人民协会(简称人协),其宗旨是设法消除种族隔阂,促进种族和睦。李光耀说:“人协的宗旨,是要使谨慎和几乎独立自主的各个社会和社区集团在超越种族、语言、宗教和文化隔阂的场合聚会在一起。”人协的最高权力机构为董事会,主席在很长时期里都是李光耀,五位董事中有三人是政府部长,两人是议会议员。另外,在基层社区的志愿组织也有很多是由政府发起成立的,接受政府的资助和指导,如社区自治组织有新加坡穆斯林社区发展理事会、华社自助理事会等,专业团体有新加坡护士协会、新加坡癌症协会等。

民间社团是指由人民志愿组合的组织。一方面,传统的民间社团继续发展,在维持传统功能的同时,开发出更多的慈善及社会服务功能。1986年,新加坡的华族宗乡团体实现大联合,成立了新加坡宗乡会馆联合总会,至今已有186个会员团体,设立文史资料中心、华裔馆、宗乡幼稚园、华文课外读物理事会以及各种自助、互助社团,在促进新加坡华裔团结和社会发展方面发挥了重大作用。另一方面,新兴的现代服务性社团也层出不穷,但大多集合在新加坡社会服务全国理事会下,该理事会目前已有250多个成员组织,分布在社会服务的各个领域,如社区服务、家庭服务、医疗服务、儿童和青少年服务、残疾人服务、释囚服务等。

### (三) 新加坡社团的特点

新加坡政府对社团的管理十分严格。规范社团的法律规范有《社团法》、《互惠组织法》、《合作社法》、《慈善法》,还包括《公司法》。在新加坡成立民间社团必须依据法律到政府内务部办理登记注册手续,不办理登记注册的组织被视为非法组织,将受到严惩,如罚款、监禁等。在新加坡,即使学生社团也需要向政府部门登记注册。经批准注册的社团仍要接受政府的监督,它们必须在其章程的范围内开展活动,如超越范围进行活动尤其是从事政治活动,政府决不轻饶。此外,法律规定,社团每年要向政府提供工作报告和财务报告,政府则派专人对社团进行检查,政府还可以随时要求社团提供近期活动的信息。

由于新加坡政府对社团的严格监管,造成即使是民间社团也带有浓厚的官方色彩。如新加坡的基金会在法律上是完全独立的,但它们都与政府保持着良好的关系,对政府的意图决不会违背。就连国际大型跨国公司如IBM、壳牌石油、花旗银行、惠普等在举办捐赠活动时也往往要以新加坡政府的政策为指针。

## 五、由国际比较得到的启发

美国约翰·霍普金斯大学“非营利部门比较研究项目”负责人萨拉蒙(Lester M. Salamon)教授把 20 世纪末全球非营利组织快速发展的现象描述为“全球结社革命”(the Global Associational Revolution),并把它提高到与民族国家崛起相媲美的高度。在本章的介绍中可以看到,不仅发达国家中介组织数量巨大,而且具有东亚文化传统的东亚地区,如日本、新加坡、香港、台湾的中介组织也快速增加,东欧转型国家的变化更大,中介组织在短期内得到恢复和发展,处在第三世界的拉丁美洲、非洲国家也都出现了“结社革命”。虽然各国中介组织的情况千差万别,但从它们的发展中,还是能得到一些重要的有益的启发。

### (一) 中介组织是经济社会发展的需要

市场机制可以促进经济发展,但是市场机制难以解决复杂多样的社会问题,并常会造成分配不公、贫富悬殊、生态环境等问题,特别是对社会中的弱势群体造成诸多困难,因而难以推动社会发展。那么,政府可否解决所有的社会问题呢?一些西方国家实施的“福利国家”政策,到 20 世纪下半叶均已陷入困境;前苏联和东欧国家包揽人民福利的办法,也同样难以为继,单纯依靠政府力量不足以完全解决社会问题。非营利事业的发展具有重大的战略意义。它是现代社会经济生活中的一个重要组成部分,是政府、企业之外的另一大社会组织要素,可以成为政府与企业、市场和社会之间沟通的桥梁和纽带,在经济社会发展中发挥自己的重要功能,如减轻政府负担,协调社会均衡发展;增加就业机会——创造新型的社会公益服务性行业;调动人的积极因素,为市民提供参与改进社区生活环境的机制和平台;通过非营利机构的服务项目,吸引企业资金,改善社会环境;鼓励捐赠和参与,优化社会价值观念,树立助人为乐的道德风尚,等等。

### (二) 制度建设是中介组织发展的重要环节

在中介组织的发展中,一个关键的问题是,既要创造有利于中介组织发展的环境,规范中介组织运作,又要处理好政府与中介组织的关系。从各国的实践看,加强中介组织的自律和他律的制度建设是非常重要的。首先,要重视中介组织的法律建设。在一些国家和地区中,有的是在民法中,有的是制定特别法来规范中介组织的运作,使中介组织合法化、制度化。其次,应重视中介组织自律机制的建设,形成一套自我管理、自我约束的内在机制,使其活动有条不紊地进行。再次,要重视对中介组织监管工作的动态过程。很多国家都规定,中介组织监管部门不仅要求非营利组织提供年度工作报告和财务报告,还有权要求中介组织随时报告活动信

息,同时借助社会力量强化对中介组织的监督,提高中介组织的透明度。

### (三) 中介组织发展必须结合本国的历史文化传统

各国和地区的中介组织虽然存在一些共性的东西,但不可否认的是,各国和地区的中介组织也存在很大的差异性。造成这种情况的原因很多,如政治制度、经济水平、社会阶层分化等,抛开这些不提,其中一个重要因素是历史文化传统的不同。如有的国家有宗教慈善事业、民间捐赠的传统,有的国家则完全由政府包揽社会福利事业。因此,在考虑中介组织发展政策的时候,不仅要重视法律环境的建设,还要重视本国的历史文化传统,不能完全照搬西方发达国家的做法。在本章的介绍中,日本和匈牙利就是两个很好的例子。匈牙利的中介组织有悠久的历史,所以在有利的法律制度出台后,中介组织在短期内得到惊人的恢复和发展;而在日本,有重官轻民的传统,历来政府对中介组织管理严格,虽然也出台了特定非营利活动促进法,但传统文化的印记不可能在短期内消失。

### (四) 重视我国中介组织的发展

对于中国大陆来说,目前中介组织的发展还远不够成熟。但是在我国迈向现代化的过程中,必须重视中介组织在经济转轨和社会转型中的重大意义。中介组织可以承担微观的社会服务和管理职能,提高公共物品的供给效率,提升社会的运行质量,满足社会多元化需求;可以扩大就业渠道,完善社会保障制度,为建立现代企业制度提供必备条件;可以为维护经济社会秩序提供重要保证,健全社会主义市场经济体制。因此,目前我国应从法律环境、制度框架、资金来源、监管机制等方面大力培育中介组织的发展。

### 第三章 中介组织与政府职能

一般而言,国家职能可以划分为三类:政治职能、经济职能和社会管理职能。政府是国家职能运行的实际承载者,政府职能体现国家职能。任何社会的存续,都有赖于政府对这三方面职能的有机整合,以保障政府能够有效地承担国家与社会发展所面临的使命与任务。政府对三项职能的有机整合,往往以其中的一项职能为轴心,而这个轴心不是主观选择所能确立的,其决定因素来自社会发展的历史阶段、发展水平以及其他具体的约束条件。这就决定了政府整合其职能所围绕的轴心往往随着社会发展的变化而变化。<sup>①</sup> 改革开放后,政府从强调政府权力对经济与社会全面渗透的“全能型”;转变为强调政府是经济建设的主体和经济增长的直接推动者的“经济建设型”;并且又进一步转变为强调政府是市场规则与制度的制定者与执行者,强调政府是公共服务的规划者、组织者和引导者的“公共服务型”。

#### 一、政府机构改革与公共职能社会化

改革开放以来,政府通过多次机构改革和职能转变,逐步把那些原本就不应该由政府管理的事情、不属于政府的职能分离出去,交由相关的中介组织,如行业协会、同业组织、志愿团体等承担,政府不再履行直接的管理职能,而是有效地履行宏观调控职能。

##### (一) 政府机构改革与政府职能转变

在我国高度集权的计划经济体制和传统的行政管理模式下,政府直接面对社会,直接从事大量具体而微观的管理活动。由于政府直接管理社会事务,而社会事务随着社会的发展又在不断增加,这样政府的负担就越来越重。当社会事务管理达到一定量的情况下,政府就不得不进行新的权力划分,增加相应的管理机构和编制,从而形成政府机构和人员编制的恶性膨胀,导致公共行政效率低下、财政不堪重负、行政权力膨胀、腐败现象滋生蔓延等一系列弊端。因此,要把改革开放引向深入,就必须改革政府机构。

---

<sup>①</sup> 王名:《中国民间组织 30 年——走向公民社会》,社会科学文献出版社,2008 年 10 月第 1 版。

政府机构改革主要包括政府职能转变和政府机构优化设置两个方面,彼此之间是互相依存、不可分割的有机整体。政府职能是政府机构设置的依据和行为规范,政府机构设置是履行政府职能的载体和体制保障。政府职能与政府机构密切相关,有什么样的政府职能,就有什么样的政府机构;有什么样的政府机构,就行使什么样的职权。要转变政府职能就必须调整政府机构;反之,要精简政府机构也必须转变政府职能。随着社会主义市场经济体制的逐步确立,原先与计划经济体制相适应的那部分政府职能就失去了存在的必要性,承担这部分政府职能的政府机构也就失去了设置的依据,必须予以撤销,否则政府职能转变就难以到位。20世纪90年代以来,我国政府职能转变是超前于政府机构改革的,由于政府机构改革没有及时跟上,一些该下放的权力和释放的职能被政府机构截留,影响了政府职能的转变,使政府职能转变陷入“转变—扩张—再转变—再扩张”的怪圈。同样,过去我国在不转变政府职能的前提下进行的历次政府机构改革,进行得也很不彻底。因此,政府机构改革与政府职能转变是紧密相连的,在社会主义市场经济条件下对政府职能进行适度界定是进行政府机构改革的关键。

政府职能,简而言之就是政府的职责和功能,是政府对社会承担的责任和法定的管理权限,体现了政府对社会的承诺和担负的义务。政府职能一般由法律予以明确规定,在形式上是宪法或权力机关对政府职责和权限的规定,实际上反映了统治阶级的意愿和要求。<sup>①</sup>政府职能适度界定必须建立在政府职能合理优化的基础之上。适度界定不能成为政府推托责任的理由,而是要求政府从“无限政府”转变为“有限政府”,把有限的职能最有效地运用。政府职能只有适度界定才能更好地发挥政府的作用。

## (二) 通过发展中介组织分担政府职能

在我国高度集权的计划经济体制下,政府是“无限政府”、“全能政府”,承担着无限多的经济、社会职能,从宏观到微观几乎包揽了所有经济、社会事务,权力触角延伸到社会的方方面面。国家崇拜、政府崇拜被推到极端,政府以宏大的气魄对全社会几乎所有生产资料、经营活动和社会事务进行统一的计划、组织和管理,试图通过大规模的政府干预创造出比资本主义高得多的生产力,从而迅速摆脱贫穷落后的社会面貌。但是由于资源的限制,政府的能力总是有限的。有限的政府能力不可能承担无限的政府职能,因此政府职能无限扩张的态势导致了一系列矛盾和问题:

### (1) 政府管理效力的衰减。政府对社会事务大包大揽的管理方式牵涉到一个

<sup>①</sup> 陈国权:《论政府能力的有限性与政府职能转变》,《求索》1999年第4期。

政府的效率和效益问题。由于社会事务的性质不同,需要不同的管理方式和方法。但政府管理的特点是宏观性和强制性,那么对于一些不符合一般特点的社会事务,政府就难以做到高效的管理,于是“管了很多不该管、管不好也管不了的事”。

(2) 社会自我管理功能的萎缩。政府职能的无限扩张使各种社会事务事无巨细都依赖于政府的管理,导致政府机构严重膨胀,而社会对政府高度依赖,中介组织明显萎缩。这种“强政府、弱社会”的结构使社会的自治能力、自律水平得不到锻炼与提高,抑制了社会的自我发展。政府的统制功能很强,而社会的自治功能却很弱。在这种背景下,独立或半独立的中介组织就缺乏生长的土壤和发挥作用的条件,导致社会功能分化程度降低。

(3) 无限扩张的政府职能导致企业经营活力的窒息、腐败现象的蔓延等。“量力而行”是中国的古训,对于政府同样是适用的。政府能力的有限性决定了政府职能必须与政府能力有效协调,加快政府职能转变,下放职权,将大部分社会事务交给中介组织管理。我国改革开放后进行的三次政府机构改革之所以始终没有走出“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的怪圈,一个关键原因就是“小”政府的同时没有“大”社会。

政府与社会是互相依存、互相促进的。从本质上看,我国进行政府机构改革是社会经济发展的需要,是中国经济体制改革的迫切要求。从这个意义上说,它的动力之一源自社会,源自正在形成的以市场机制为主导因素的社会力量,是一种“外源性”改革。这就决定了加强政府机构改革的重要一环就是增强改革的社会动力,其中,加快培育各种类型的中介组织是关键。“小政府”与“大社会”是一个问题的两个方面,两者存在着一种相辅相成的互动关系。政府机构改革面临的一个矛盾是:行政效率的低下和腐败现象的滋生迫切要求精简机构、精简人员,但机构和人员精简之后,这部分社会事务由谁来管理?管理真空和权力真空的出现是我国历次政府机构改革遇到的难题。要解决这一难题,办法有两个:①恢复政府机构,这无疑有悖于机构改革的目标;②加快培育各种类型的中介组织,让其承担一部分社会事务管理的职能。“许多社会事务由中介组织自行管理,政府有关部门依法进行间接管理,有利于节约政府的管理成本,转变机关作风,提高工作效率,又防止了腐败现象。更重要的是有了这些组织,市场经济才有了组织支撑;政府和企业的关系,政府和群众的关系才有了导体和润滑剂。这是协调社会矛盾的重要渠道,是现代社会发展的重要标志。”<sup>①</sup>新一轮的政府机构改革要想取得突破,就必须加快培育中介组织,调整政府与社会的关系,促进社会力量和市场力量的充分发育,发展、壮大社会自我管理与自我组织的能力,使社会成为政府机构膨胀的强有力的外

① 经济学家李定接受记者采访时的讲话,见《中国经济时报》1997年10月28日。

在制约力量,对政府机构的膨胀起到逆向抵抗和限定的作用。

中介组织是在政府放权与管制之间成长的,而中介组织的成长则直接作用于政府的转型与变化。中介组织与政府转型之间的这种互动贯穿于改革开放的整个过程。首先,1988年以来,为了适应经济发展的需要和政府改革的需要,政府管理职能开始向行业协会、商会等组织转移;其次,1994年之后市场经济的快速发展,催生了一批专业协会、行业协会及其他各种类型的社会团体,它们大多是自发成立,属于典型的“自下而上”型。<sup>①</sup>

### (三) 实现政府公共职能社会化

“社会化”一词较早运用于经济学理论,用来表示近代工业生产打破封闭和相互隔绝的状态,从企业外部的市场互换中获取原料、劳动力、技术、设备等生产要素的变革过程,标志着企业对社会的依赖程度。从广义上讲,“政府公共职能社会化”具体包括政企分开、政事分开、政社分开。狭义的政府公共职能社会化主要是指政社分开,也就是通过转变政府职能,把政府行政管理与社会自我管理分开,把部门职能与一般社会职能分开,培养社会自我管理的能力,提高社会的自律水平,将大部分社会事务交给中介组织进行管理。<sup>②</sup>

具体而言,首先要转变政府职能。所谓政府职能转变,就是从重塑国家和社会间的权力关系的角度,实现政府逐步放权于社会,强化社会权力和自治能力,从而实现高效的管理。<sup>③</sup> 20世纪90年代以来,随着我国社会主义市场经济体制的确立,转变政府职能已成为我国行政体制和政府机构改革的关键和核心。转变政府职能,就是要使政府活动的基本方向和任务加快转到适应我国建立社会主义市场经济体制的要求上来。这就要求分离政府宏观经济管理和国有经济管理的职责,突出宏观经济管理职能;加强经济调节和市场监管职能,大幅减少政府的直接投资活动;充实公共管理和社会服务职能,建立、健全应对突发事件的预警、组织协调和危机处理机制,把有限的政府能力集中到统筹规划、掌握政策、经济调节、组织协调、信息引导、市场监管、公共服务以及创造良好的社会 and 经济发展环境等职能上;转化政府目前还承担着的大量技术性、行业性、服务性、协调性职能。转化的职能有的要还给市场,有的则直接转给中介组织,比如那些在市场经济条件下社会可以自我调节、自我管理和自律的职能。

奥斯本和盖布勒在《改革政府》一书中指出,政府的管理职能应是掌舵而不是

① 王名:《中国民间组织30年——走向公民社会》,社会科学文献出版社,2008年10月第1版。

② 谢媛:《政府职能的社会化与机构改革》,《探索》2000年第4期。

③ 徐友华:《试论政府职能转变与社会中介组织的关系》,《安徽农业大学学报》2003年1月。

划桨,即政府应该只是制定政策而不是执行政策,政府应该把管理和具体操作分开,政府只起掌舵的作用而不是划桨的作用。这样做的好处是使政府从纷繁复杂的社会事务中摆脱出来,提高政府的决策质量和宏观管理能力,并且可以缩小政府的规模,减少开支,提高效率。“掌舵的人应该看到一切问题和可能性的全貌,并且能对资源的竞争性需求加以平衡。划桨的人聚精会神于一项使命并且把这件事做好。掌舵型组织机构需要发现达到目标的最佳途径。划桨型组织机构需要倾向于不顾任何代价来保住‘他们的’行事之道。”因此,有效的政府并不是一个“实干”的政府,不是一个“执行”的政府,而是一个能够治理并且善于治理的政府。<sup>①</sup> 政府对社会和经济的管理应该有所为、有所不为,将大量自己管不好和管不了的事交给中介组织,依靠社会的力量进行自我管理,这样才能真正实现政府职能转变。<sup>②</sup> 在完成这一转变过程中,发展和健全中介组织是关键。

政府公共职能社会化使许多职能从政府转移到社会,如果没有相应的中介组织承接政府让渡的职能,必然导致大量社会事务无人管辖,使管理出现“真空”。因此,健全的中介组织是政府公共职能社会化的基本保障。九届全国人大对国务院机构的重大调整意味着我国政府职能转变与政府机构改革进入了实质性的阶段。这次政府体制改革能否成功还有待历史的检验,而决定这次改革成败的关键之一就是社会能否有效地承担政府让渡的职能。如果社会没有形成有效的自我管理体系和自我调节机制,就不能有效地履行政府让渡的各项职能。在这种情况下,可能就不会真正实现社会的有效管理和协调发展。因此,政府职能转变和政府机构改革必须与社会功能的分化同步进行。正如阿尔蒙德·鲍威尔所说的:“政治发展在结构方面的表现就是分化。在分化中角色发生变化,变得更加专门化或自主化,出现了新型的专门角色,出现了或创造了新的专门化的结构和次体系。”通过社会功能分化促使形成各种新的社会角色或社会角色的内涵更新,使社会角色分工专门化并更有效率。在一定意义上,现代化是一个社会功能分化的过程。政府简政放权,社会形成自我管理空间,为实现这种分化提供了前提条件和推动力量。中介组织是政府管理社会的一个非常重要的有效途径,是政府管理社会的有力杠杆,通过这个杠杆可以放大政府管理的效应。<sup>③</sup> 因此,要加快培育多种类型的中介组织,并积极予以引导和管理,促使其不断健全和完善,从而有效地分担让渡出的大量政府职能。

① 陈国权:《论政府能力的有限性与政府职能转变》,《求索》1999年第4期。

② 国家行政学院课题组:“深圳市政府改革与创新的基本思路”,《公共管理内参》2003年第4期,第13页。

③ 陈国权:《论政府能力的有限性与政府职能转变》,《求索》1999年第4期。

## 二、中介组织在体制转轨中的作用

中介组织作为一种社会组织形式,近年来发展十分迅速,已成为市场经济运行机制的重要组成部分。中介组织是社会发展到一定历史阶段的产物,是市场经济发展的客观需要和必然结果,是市场经济主体运作的基础条件,是降低交易成本的有效手段,也是市场经济发展程度不断深化的重要体现,在市场经济发展进程中发挥着极其重要的作用。

### (一) 中介组织的基本功能

中介组织的基本功能是指从其自身性质来说应该具有的功能。<sup>①</sup>在市场经济条件下,中介组织最基本的功能就是中介功能。党的十四届三中全会在《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中提出了市场中介组织的四项基本功能:“发展市场中介组织,发挥其服务、沟通、公证、监督作用。”

#### 1. 社会服务功能

在市场经济条件下,中介组织作为一种服务性的社会组织,不仅具有自我管理、自我服务的功能,还能够为政府、企业和社会服务。中介组织服务的内容可以涵盖政治、经济、贸易、科技、教育、文化、法律、公民生活等各个社会领域。就其服务的主要对象而言,一是为政府宏观决策提供信息咨询服务;二是为不同经济主体、法人和公民提供相关的政策、经济、法律、信息咨询等服务;三是为科技成果转化提供服务。

#### 2. 沟通协调功能

在市场经济环境下,中介组织是政府与企业、政府与社会、政府与市场的桥梁和纽带,在市场运作过程中发挥沟通作用,协调各种关系。中介组织往往与政府及其职能部门有较密切的联系,从职业性质来说它们较为熟悉和了解具体情况和相关政策法规以及大量其他信息,可以协助政府向企业和社会做好宣传、贯彻工作;同时,中介组织又与企业、社会和市场等不同利益主体交往密切,因而能及时向政府反映这些利益主体的真实意见和建议,影响政府决策。

#### 3. 公证鉴定功能

在市场经济条件下,由于中介组织是介于政府与企业、政府与社会、政府与市场之间,以独立性、客观性、技术性为特征的社会组织,因而它具有为社会和企业提供公证服务、鉴定证明等独特功能。企业产权界定、资产评估、财务状况审核、证券交易的审计以及合同、证据、遗嘱、财产权属等,都离不开专业中介机构的鉴证、公

<sup>①</sup> 吴锦良:《政府改革与第三部门发展》,中国社会科学出版社,2001年7月第1版,第235页。

断。也正是由于律师事务所、注册会计师事务所等中介组织,通过参与上述经济活动并提供客观、公正和专业化的服务,才保护了各利益主体的合法权益,维护了社会生活的公平和公正,创造了有序、规范的市场环境和社会环境。

#### 4. 监督管理功能

在市场经济活动中不仅要求有一定的法律规则,而且需要相应的监督管理。中介组织中的市场评估机构、资格认定机构、质量检验机构和行业协会、商会等通过参与市场活动,配合政府行使监督和管理的职能,承担由国家认可的资格审查和对市场进行监督与管理的任务,规范市场主体行为。据新华社报道,已连续开展17年的“重合同守信用”企业评比活动将退出上海历史舞台,首个完全按照市场化方式运作的企业合同信用自律组织已在上海市卢湾区成立。今后,中介组织将代替政府部门,担当企业合同信用的评判者。企业合同信用的评定主体,从政府部门变为中介组织,将极大地激发企业参与的主动性,尽可能消除过多的人为因素,提高其科技含量,使评定过程及其结果更加客观、公正、科学、权威。<sup>①</sup>

### (二) 中介组织在体制转轨中的作用

中介组织在体制转轨中的作用也可称为中介组织的体制性功能,这是我国现阶段中介组织的特有功能。中介组织在由计划体制向市场体制的转变中产生,它必然参与体制变革,担当起在这种变革中的应有功能。<sup>②</sup> 中介组织在体制转轨中的作用主要体现在以下几个方面:

#### 1. 规范市场运作,提高资源配置效率

在市场经济条件下,需要合理配置市场资源,有序规范市场竞争和健全完善市场规则。中介组织作为市场经济的支撑体系,由于不隶属于按条、块划分的政府行政机构,以公平、公正、客观为活动准则,因而对培育统一的市场,规范市场主体的行为,维护各利益主体的合法权益,保证公平交易和平等竞争,提高资源配置效率等起着不可替代的作用,在严格市场准入、规范市场竞争、维护市场秩序、协调市场纠纷、处理市场主体与国家机关的关系等方面发挥着独特功能。中国经济体制改革研究会会长高尚全曾说:“市场中介组织越发达,越完善,市场经济就越发达,越完善,没有发达的完善的市场中介组织就谈不上发达、完善的市场经济。”<sup>③</sup>

#### 2. 为转换企业经营机制和建立现代企业制度创造必备条件

转换企业经营机制,建立现代企业制度,是我国经济体制改革的重要组成部分

① 滕朝阳:《政府归位则中介有为》,《瞭望新闻周刊》2003年2月3日,第5~6期。

② 吴锦良:《政府改革与第三部门发展》,中国社会科学出版社,2001年7月第1版,第237页。

③ 高尚全:《充分发挥社会中介组织在市场经济中的作用》,www.ca-e521.com。

分。转换企业经营机制,建立现代企业制度的关键是,按市场经济的要求正确处理企业与政府的关系,政企分开,使企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的市场主体。中介组织作为企业与政府之间的桥梁和纽带,不仅能够有效地沟通相互之间的信息,而且还能通过为企业提供咨询、评估、人才推介等服务,使企业摆脱对政府的依赖,推动企业经营机制转换。同时,资产评估中介机构以及会计师、审计师事务所,还可以通过对企业资产的评估,为企业实行公司制改制或中外合资,以及兼并、破产等产权改革提供科学的依据,为现代企业制度的建立创造必备条件。

### 3. 推动法治环境的健全和完善

目前,由于市场体系和法律制度的不完善,经济活动中出现了一些无序竞争和不正当竞争现象,并由此产生“诚信危机”,严重影响了市场资源配置的效率。通过充分发挥中介组织的自律机制和监督功能,有助于建立市场诚信体系,推动法治环境的健全和完善。

### 4. 提高社会自我管理、自我约束的能力

计划经济体制转为市场经济体制后,自上而下的政府控制大大削弱了,社会的自由度大大增强了,这就更加需要提高社会自我管理、自我约束的能力。中介组织作为市场经济的支撑体系,其主要功能就是促进自律性社会秩序的形成。中介组织的发展能够推动政社分开,通过整合作用不断壮大社会力量,提高社会的自治水平。

### 5. 推动社区发展

中介组织是社区建设的一支重要力量。这是因为:①中介组织能够为社区居民提供互助、自治的组织方式和参与公共决策、社区发展的渠道,推动社区自治,提高公众参与公共决策和社区事务的积极性,培养民主的生活方式。②中介组织的发展是社区生活多样化的需要,能推动社区服务功能的开拓和社区服务体系的建设,促进社区建设向着社会化、专业化方向发展。③中介组织是政府与社区民众的桥梁和纽带,能起到信息沟通的作用。中介组织通过及时了解政府的决策,如实反映公众的需要,影响政府的政策制定,避免决策的盲目性,提高政府公共决策的效率。④由于广大公众直接参与和监督,因而中介组织能较好地整合社区资源,避免贪污和浪费,增加社区资源运用的透明度和合理性。⑤中介组织的发展有利于提升社会资本,促进公众之间的相互信任,弘扬利他行为和公益行为,动员社会力量援助弱势群体,回复社会崇尚道义的特质,扩大社会公平,缓解社会矛盾,维持社会稳定。⑥中介组织能通过社会捐助填补政府用于社区发展方面的资金不足,并且为社区居民开拓就业机会。

此外,体制转轨带来经济、社会生活的多样性,为适应这一需要,中介组织也分

化为多种类型,各类中介组织在市场经济运作过程中都发挥着各自的独特作用。以行业协会为例,中国加入世贸组织后,行业协会作为中介组织的地位日益突显,其作用具体表现在:①国际贸易中许多纠纷需要由行业协会出面,保护和支持国内企业利益。深圳在发展经济和对外贸易中,出口产品在不同程度上受到国外的反倾销调查。通过充分发挥行业协会作用,深圳建立反倾销信息中心,构筑了由政府、中介组织和企业共同组成的反倾销应诉体系,及时搜集信息,掌握动态,提供咨询,形成了一套较完善的反倾销预警机制。②行业协会通过开展行业自律,避免同行业恶性竞争,维护全行业利益。③帮助企业开拓市场,如组织各种展览展销会等。④促进企业与政府、企业与企业之间的信息沟通和交流。深圳市还建立了由市经贸委牵头,以行业协会为主,海关、进出口检验检疫局、统计信息局等机构紧密配合的产业损害预警机制,将掌握的各种产业损害信息及时向企业发出预警。30多个行业协会也设立了专门部门,对行业情况进行动态跟踪,掌握进出口信息,并建立了与企业进行日常信息沟通的机制。

### 三、中介组织发展与政府职能转变

中介组织发展与政府职能转变是相互促进、协调发展的。只有发展中介组织,才能为政府职能转变提供可资依托的土壤;同时,要想推动中介组织的发展,又必须转变政府职能,否则中介组织的发展便失去动力,成为无源之水。

#### (一) 政府职能转变为中介组织发展拓展空间

中介组织是随着政府职能的转变而逐渐发展起来的,是为了承担政府分化出的一部分职能,以使政府与社会合作得以实现而建立起来的。中介组织作用和功能的实现前提就是政府职能的转变,政府职能转变是中介组织发展壮大的动力源和推进器。

(1) 中介组织要发展,就需要政府下放权力给社会。若政府集权,社会无权,则中介组织的发展就无从谈起。只有在民主化、参与型的政府体制中,中介组织才有其存在的意义和发展的空间。社会民主化程度越高,中介组织就发展得越好。而社会民主化程度提高的关键在于,在政府职能转变的过程中,社会的自主程度不断提高,社会主权不断得到体现。中介组织作为社会主权的一大承担者和体现者,正是因为社会自主程度的提高才得以发展的。

(2) 中介组织的发展需要政府更好地行使其职能。政府职能转变不仅是削减职能的过程,同时也是—个完善和强化职能的过程。政府职能的完善和政府管理的权威性可以为中介组织的发展提供一个良好的制度环境和适宜的行政体系、社会体系,有利于中介组织的发育、发展。随着大量社会管理职能从政府部门中转移

出来,中介组织将进入一个大发展时期。当然,在政府职能完善和强化的过程中,必须考虑政府管理范围的问题,其上限应不损害市场对资源配置的基础性作用,下限要不放任市场的副作用,充分发挥中介组织的积极性。真正的政府职能转变是在这个管理范围内来谈论的,否则便失去了实际意义,会走向其目的的反面。<sup>①</sup>

(3) 当前由于中介组织正处于发展阶段,存在着很多不健全和不完善之处。基于此,本应由中介组织承担的一部分职能由于受中介组织发展现状的限制,若直接由中介组织独立行使,可能会造成管理的混乱,甚至造成更大的损失。因此,这部分职能可暂由政府代为行使,随着中介组织的不断健全和完善,逐渐向中介组织转化这部分职能,这样才会使效果最好,而损失最小。

政府职能转变一方面推动中介组织的发展,另一方面它又为自己的转变创造更好的条件,两者是一种互动的衍进关系,是一种双向而非单向的运作方式。

## (二) 中介组织发展为政府职能转变提供前提

从一个方面看,中介组织是政府职能转变的重要载体。政府职能转变是当前政治体制改革的一大目标和重点,而其转变的关键是中介组织的发展和健全。长期以来,我国一直是“极强国家、极弱社会”的格局。在传统的行政管理体制下,政府的触角延伸到社会各个领域,对社会事务大包大揽,以至政府机构臃肿、效率低下。因此,政府职能转变是政府机构改革的关键。政府职能转变,就是从重塑国家和社会间的权力关系的角度,实现政府逐步放权于社会,强化社会权力和自治能力,从而实现高效的管理。我国已进行过多次政府机构改革,但效果均不理想,这使我们认识到单方面的精简机构不能完全抑制机构膨胀的冲动,只有发展中介组织等社会组织,使之在社会管理中发挥应有的作用,促成政府职能的根本转变,才能建立起精简高效的政府机构。而“小”政府必须“大”社会,中介组织作为政府职能转变的重要载体,能够承担政府向社会分化出的许多技术性、行业性、服务性、协调性职能。因此,政府职能要实现根本转变,必然需要中介组织等社会组织的发展壮大,避免出现权力真空。可以说,中介组织的发展是政府职能转变的必然要求,而且中介组织的数量和种类以及相互之间能否配套,都成为政府职能能否顺利转变的先决条件。如果没有一大批中介组织的产生和具体运作,社会自治能力就不可能增强,政府就难以摆脱具体的社会事务,政府职能就不可能真正转变。

同时,中介组织的监督、公证等职能的行使,可以对政府行为起到约束作用。发展壮大后的中介组织将是制约政府权力的一支重要力量,中介组织的力量越强,对政府的影响就越大,也就越能规范政府行为,促使其正确履行政府职能。

<sup>①</sup> 徐友华:《试论政府职能转变与社会中介组织的关系》,《安徽农业大学学报》2003年1月。

从另一个方面看,中介组织是政府与市场之间的桥梁和纽带。计划体制下,政府直接介入和干预具体的经济活动和经济运行,这种做法显然违背了经济规律。体制转轨后,政府向市场分化职能,政企分开,市场成为组织经济运行的主体,政府职能转变为“统筹规划、掌握政策、信息引导、组织协调、提供服务和检查监督”,以宏观调控和间接管理为主。市场机制的显著优点是在价格机制的作用下,自动实施供求调节,实现经济运行的供求平衡和资源配置的最优化。但是,市场并不是万能的,在很多领域,市场机制也会失灵。此时,如果直接由政府对市场进行宏观调控,一是难免会滞后;二是会增加政府的管理成本;三是不利于政府权力最大限度地淡出市场。因此,需要一种介于政府和市场之间的组织作为桥梁和纽带,而中介组织具有这样的功能。

(1) 由于中介组织与政府、市场的密切联系,一方面可以及时向政府反映市场经济运行中出现的问题,为政府的宏观调控和政策规划提供信息咨询和决策依据;另一方面可以将政府对市场的宏观调控措施具体化,及时对市场进行规范和引导。同时还可以通过向企业提供信息咨询、人才培训等方面的服务,使其提高经营管理水平和效率。

(2) 在体制转轨和社会转型的过程中,随着新的利益群体的形成,一体化的社会利益格局被冲破,多元化趋势明显。政府和企业作为不同的利益主体,各种矛盾和摩擦在所难免,一旦处理不当,会加剧冲突,影响正常的经济活动。中介组织的出现可以在政府和企业之间建起一个“隔离带”,沟通和协调政府宏观管理与企业微观经济活动的关系,站在客观、公正的立场上,以其灵活的方式和积极有效的行为介入其间,从中斡旋,参与不同利益的调整,从而有利于简化矛盾,缓解冲突。

(3) 由于中介组织具有公证和监督的职能,因而能够接受政府机关委托承担政府的一部分监督职能,对整个市场经济活动进行监督,规范市场运行,维护市场公平竞争。同时,中介组织还可超脱于政府和企业之外,对政府和企业公布的经济信息进行独立的核算和验证,依照国家法律、法规,作出客观公正的结论。

政府向市场和社会分化职能,既需要市场体系与社会体系的健全和完善,以便后者有足够的力量来承担这些职能;也需要中介组织在政府、市场和社会之间发挥桥梁和纽带作用。只有两个条件都具备,才能保证政府职能转变的顺利进行。而在这个过程中,中介组织作用的发挥尤其重要。总之,中介组织发展与政府职能转变是互相推动、互相促进、相辅相成的,两者是一种双向互动的衍进关系。

#### 四、中介组织发展与政府培育策略

我国新一轮中介组织的发展起源于改革开放初期。在体制转轨的过程中,发展中介组织成为市场经济发展和政府职能转变的现实需要。但由于是“白手起

家”，由政府出资、政府扶持，或者直接由政府来兴办，成为建立中介组织的“路径依赖”。在这一时期，政府是中介组织的主要兴办者和组建者，比如财政部门办会计师事务所，国有资产管理部門办资产评估中介机构，土地管理部门办土地评估中介机构等。政府亲自组建中介机构，一方面是由于政府力图在社会领域的改革中起主导作用，政府强大的行政权力也使政府适宜担当中国中介组织发展“第一推动力”的角色；但另一方面，利益驱动也占据很大的比重，一些政府部门组建中介机构是为了分流富余人员、离退休干部及干部子女，或者是为了给本部门设立小金库，使中介组织成了为小团体利益服务的渠道。政府部门的行政权力与自利动机相结合，其结果是削弱了中介组织的独立性和公共性。这抑制了中介组织的正常发育，束缚了中介组织的活力，妨碍了中介组织功能的发挥，影响了中介组织公信度的确立，甚至造成中介市场秩序混乱。如有些中介组织紧紧依附于某些政府部门，搞“仗权牟利”，其业务活动不是依靠市场，而是依靠政府主管部门的“权威”；不是依靠平等竞争，而是实行行业事务垄断，依赖行政权力获得“指定”业务。据业内人士测算，各省市会计师事务所和审计师事务所60%~80%的业务量是以行政手段或借助政府部门的影响承揽的；<sup>①</sup>有些中介组织甚至在实践中打着政府机构的牌子，排斥别人，低费拉客，用回扣揽生意，挖人带项目，甚至弄虚作假，一味追求经济利益。同时，政府自己创办中介组织，这就为政府权力进入市场敞开了通道，从而极大地诱发了政府部门权力寻租的热情，成为滋生腐败的温床。如有的政府主管部门利用手中的审批权，规定企业必须到其办的中介机构进行“资产评估”；有的经济体制改革部门表示，由其创办的企业股份制改造咨询公司对企业进行股份制改造，可以设法使企业获得公司上市的配额。

总而言之，在我国中介组织建立之初由于政府角色定位失当所带来的种种弊端，随着市场经济的深入发展，已暴露得越来越明显，并成为中介组织健康发展和政府职能顺利转变的巨大障碍。这迫切需要政府重新调整对中介组织的培育策略。

### （一）政府应大力推动中介组织的法制建设

虽然《宁夏回族自治区市场中介组织管理办法》已于2010年2月1日起施行，国内首部地方性中介组织管理法规《辽宁省市场中介组织管理条例》也已于2011年5月出台，但目前我国相关立法工作滞后于中介组织的发展。政府作为国家权力的代表和社会秩序的维护者，应推动制定有关法律和制度，对中介组织的性质、地位、职能、行为准则、社会责任以及活动的范围作出规定，以尽快完善中介组织方

<sup>①</sup> 吴锦良：《政府改革与第三部门发展》，中国社会科学出版社，2001年7月第1版，第251页。

面的法律法规体系,确保中介组织有法可依,在法律的规约下开展活动。要从法律、制度上明确和规范政府部门与中介组织的各自职能,切断部门权力与部门利益之间的纽带,确立和保护中介组织的地位和合法权益,为中介组织的发展创造一个良好的法制环境,同时也对中介组织进行规范,对其行使的社会公权力加以约束。国家有关部门应尽快制定相应的法律法规,规范会计、律师、公证、资产评估、咨询、广告、信息服务、研究与开发以及教育培训等中介机构的行为,使各类中介组织都能依据法定程序设立和运作,接受法律约束、规范和监督。

## (二) 政府应设立专门机构实施对中介组织的管理

中介组织的业务范围很广,只靠一两个部门的管理是不够的,需要工商、税务、物价、银行、财政等各职能部门综合管理,互相支持,形成一个管理系统,以进一步加强对中介组织的规范管理和分类指导。从规范管理的角度讲,政府应设立专门的管理机构或授权特定机构负责对中介组织的管理,以便从宏观上引导和把握中介组织的发展方向。目前,上海、北京等城市虽然已先后建立了对中介组织发展进行管理的专门机构,如行业协会发展署、市场中介发展署等,加强对中介组织的规范管理和培育力度。但是,这类机构的地位和作用及其与政府的关系、其职能与权威的依据和定位等,需要作深入的分析和探讨。从分类指导的角度讲,由于中介组织类型众多,性质各异,在组织形式、运行机制、活动方式等方面各有特点,因此,必须根据不同类型中介组织的特点要求,实行多样化的分类指导,以完善中介组织的管理体系。

## (三) 政府应加强对中介组织的理论研究和科学规划

政府有关机构的决策人员和研究人员应更加重视对中介组织的研究,以尽快明了和掌握这一领域的基本知识、理论和演变趋向。在上述基础上,政府在对中介组织事务的处理上应有预见性和理性化。政府要根据中介组织的成熟程度进行相应的配套管理,对其发展进行科学合理的总体规划,优先、重点发展与市场经济关系较为密切的中介组织,避免一哄而起,并从实际出发,对现存的中介组织进行清理整顿。

## (四) 政府对中介组织要奉行“宽进严管”原则

一方面,政府要放宽中介组织的准入限制,填补某些中介领域的空白,加强中介组织之间的竞争,使有规模、服务好、有诚信的中介组织能在竞争中成长壮大;另一方面,政府要制定规则,规范中介组织行为,对中介组织严格监管,对不遵守规则,扰乱中介市场秩序的中介组织要严厉打击。

例如,可在某些类别的中介组织准入方面,实行专业资质认定制度和执业人员资格审核制度。除法律、行政法规另有规定外,这些中介组织的设立不进行前置审批,新设立的中介机构可直接到管理部门登记注册。新设立的中介组织应当按照有关规定提取风险基金。借鉴律师事务所的做法,在某些中介组织中逐步实施强制执业赔偿保险制度,确定每名执业人员的最低保险金额,以机构为单位投保。健全中介机构和执业人员的年度资格审核制度,加强诚信建设。逐步建立和完善中介组织信用评估机制,在行业内建立违法违规记录制度,实行行业停业整顿制度。行业协会定期向社会公布对中介组织的信用升级、降级及重大违规行为的处罚情况等。

#### (五) 政府要为中介组织发展创造良好的市场环境

市场的发育和完善是中介组织发展的良好外部条件。因此,明确政府与市场之间的关系,在经济活动中,政府按照经济规律的要求对市场进行必要的宏观调控,加强对市场的监管,规范市场秩序,健全市场组织,使市场对资源配置起基础性作用,建立起完善的市场机制和市场体系,这在客观上也是在促进中介组织的发展。

在政府进行正确角色定位的同时,中介组织也要健全内部自律机制,充分发挥自律功能,通过明确责任权限,加强内部管理,完善自身内部建设,如完善治理结构和责任机制,加强制度建设,提高中介服务的能力等,不断发展壮大自身力量。

## 第四章 中介组织与市场机制

社会主义市场经济体制的建立,给我国带来了政府与企业、企业与企业关系的深刻转变。在此基础上,政府职能不断向宏观调控和社会服务转变,企业、个人成为独立的利益主体,社会成员的自主活动空间逐步扩大,维持市场秩序和社会秩序,确立价值观念领域的公德与诚信,成为新的课题。转变职能后的政府如何实施公共管理,企业与企业之间如何有效连接,这些问题涉及能否建设一个诚信度较高、交易成本较低、经济效益较好的市场运作平台,而且还有赖于不断充实和完善与市场机制相配套的社会组织基础。从国际经验和国内需求看,建设一个完备、高效、规范的中介组织体系,充分发挥中介组织在政府与市场、政府与社会、市场与社会以及市场和社会中多元主体之间的中介作用,是解决上述问题,最终建成完善的社会主义市场经济体制的主要途径。

### 一、从计划经济体制到市场经济体制

中华人民共和国建立后,面临旧中国留下的半封建、半殖民地经济的烂摊子,产业结构非常不合理,社会化大机器工业所占比重极小,落后而古老的农业占据主要经济地位,适应市场经济要求的现代服务业几乎是一片空白。根据 1952 年的国民经济生产收入统计,农业占 57.7%,工业占 19.5%,重工业在其中所占的比重更小。<sup>①</sup>新中国成立后的首要任务,就是尽快医治长期战争创伤,迅速发展国家建设和经济生产,保障人民最低的基本生活需要,改变国家贫穷落后的面貌。旧中国没有留下多少可供利用的经验,新政权刚刚成立更缺乏社会主义经济建设的经验,因此,学习苏联,建立计划经济体制成为当时的首选。

考察当时国外经济运行模式,1929~1933 年资本主义国家爆发经济大危机,暴露了市场经济的弊端,而社会主义的苏联则在实行计划经济的最初的二三十年间取得了举世瞩目的成就。许多资本主义国家的学者纷纷研究计划在市场经济条件下的作用和凯恩斯主义的国家干预策略,美国“罗斯福新政”就是通过加强国家宏观调控政策,弥补市场的欠缺和不足。法国和日本等国家制定指导性经济计划,发挥政府在资源配置上的作用。因此,当时许多新建立的社会主义国家也都普遍

---

<sup>①</sup> 马凯、曹书玉主编:《计划经济体制向社会主义市场经济体制的转轨》,人民出版社 2002 年版,第 74 页。

实行计划经济,作为社会主义的新中国确立以公有制为基础的计划经济体制也是理所当然的。况且,当时的思想理论认识也使人们把市场经济看做是资本主义的东西,把公有制的计划经济体制看作社会主义制度的基本特征。

当时的国际环境迫使我国必须在短时期内迅速发展。美国发动了侵略朝鲜的战争,一些西方帝国主义国家对中国实行封锁,我国不得不选择高度集中的计划经济的道路,尽快增强国力,改善人民生活,巩固新生的革命政权。

### (一) 计划经济体制的历史作用

建国初期的计划经济体制确实发挥了重要的作用。集中必要的人力、财力和物力进行重点建设,大力发展工业,对于迅速改变旧中国遗留下来的不合理的产业结构,具有重大历史意义。1953~1978年我国实行计划经济体制期间,虽然在近30年的时间里走了不少弯路,社会效益和人民生活水平的提高不尽如人意,但是应该看到,在旧中国遗留的废墟上,高度集中有限的力量进行大规模的社会主义建设,迅速改变了国家“一穷二白”的面貌,奠定了我国经济发展的基础,缓解了过去遗留下来的尖锐的经济社会矛盾,推动了国民经济的发展和社会的进步。

(1) 建立起独立的和比较完整的工业体系和国民经济体系。为加快国家经济建设步伐,在新中国成立后的30年间国家大约投入7000多亿元资金,建设3000多个大中型工业项目,大大加强了我国的机械、电力、钢铁、石油、煤炭、化工、轻纺等工业部门的建设,技术水平明显提高。汽车、造船等许多新的工业部门的兴建发展,从无到有,从小到大,尤其是国防军工“两弹一星”的尖端科学更是达到了国际先进水平。在新中国成立前几乎是工业空白的内地和少数民族地区,也建立起一大批工业基地,初步奠定了我国现代工业的基础。

(2) 增强了国家经济实力。发展农业,改善产业结构。提高农业产量,改善农业生产条件,进行大规模农田水利建设,大大增加了水利设施、排灌系统、化肥农药、农村用电的使用,普及农业机械等技术。除工业和农业的大发展外,交通运输、内外贸易、邮电事业等其他服务性行业也有很大发展,产业结构调整趋向合理。1978年,在我国国民收入生产比重中,工业已上升为49.4%,农业下降为32.8%。<sup>①</sup>国民经济快速发展,人民生活水平也有一定的提高。

(3) 教育、卫生、科学、文化等社会事业得到快速发展。改造旧中国遗留下来的文化教育事业,发展为人民服务的科学、教育、文化、新闻、出版、卫生、体育等事业,进行持久的大规模的马列主义、毛泽东思想教育,提高人民政治觉悟,培养和造

<sup>①</sup> 马凯、曹书玉主编:《计划经济体制向社会主义市场经济体制的转轨》,人民出版社2002年版,第85页。

就了规模相当的社会主义知识分子队伍。1978年,我国高等院校、中等学校和小学校在校学生人数达2.1亿,超过新中国成立前最高年份的7倍。<sup>①</sup>

## (二) 计划经济体制的缺陷和弊端

虽然计划经济体制在我国经济发展和国家现代化工业建设中发挥过积极作用,但也存在着严重的缺陷和弊端。20世纪50年代后期,随着党内“左倾”思想逐步占据上风,在处理政治与经济、社会的关系上,把政治放到压倒一切的地位,经济、社会发展则被置于从属地位,经济建设和社会发展受到制约。

一方面,“大跃进”提出了超英赶美的经济发展目标,在中央制定的生产建设高指标的基础上,各级地方政府又层层加码,盲目发展,加剧了国民经济的比例失调;另一方面,超越发展阶段,将社会地位的均衡和收入分配的平均置于重要位置,认为这是解放生产力最有效的手段;同时,对经济实力的理解,很大程度上仅局限于与国家实力直接相关的重工业部分,当时“以钢为纲”口号的提出和风行就是一个鲜明的例子。这种倾向在“文革”时期发展到了极端,以革命取代生产,以政治代替经济,“以红代专”等等,成了颠扑不破的“真理”。最为典型的是“四人帮”鼓吹“宁要社会主义的草,不要资本主义的苗”的谬论,把注重经济建设和发展社会生产力视为资本主义的东西,以空头政治凌驾于一切之上。在社会发展目标上,则主张搞所谓的“穷过渡”,即在不具备经济基础条件的情况下,根本改变生产关系和社会生活方式,孤立地推进以“一大二公”、平均主义为主要标准的“贫穷社会主义”。政治动乱干扰破坏了经济发展,导致生产力发展停滞,人民生活水平下降。

在20多年的时间内,计划经济体制被实践证明是一种低效率的制度安排,它抑制了经济创新活动的进行,严重阻碍了社会生产力的发展和进步。片面强调行政权力在经济活动中的支配地位,忽视或不承认价值规律,否定和排斥市场的作用,因而也就排斥了在经济体制和经济机制中发挥价值规律和市场机制的作用,“短缺”、机制僵化、效率低下,成为计划经济体制的主要特征。计划经济体制的主要弊端大致可概括为如下三点:

(1) 片面强调宏观的集中管理,忽视微观经济层面的反馈,致使微观经济丧失活力。计划经济体制的特征是权力高度集中,利益格局一元化,行政本位管理体制,片面强调公有制特别是国有制经济的发展,否定和限制其他经济成分的发展。在城市中逐渐形成单一的国有经济,集体经济成分也很少,完全谈不上其他经济成分如私营经济、外资企业等。在农村基本上是人民公社集体经济一统天下,加之

---

<sup>①</sup> 马凯、曹书玉主编:《计划经济体制向社会主义市场经济体制的转轨》,人民出版社2002年版,第85页。

“一大二公”、“瞎指挥”、“穷过渡”等错误认识和做法,严重抑制和扼杀了人民群众的生产积极性,阻碍了我国社会经济的发展。再加上行政本位管理体制,不可避免地造成脱离实际和官僚主义的决策机制,完全忽视市场的作用,地方和企业的积极性和主动性难以发挥。由此,一旦宏观决策失误,则形成全局性的严重后果,如“大跃进”和“文革”期间造成了重大的损失。

(2) 在国民经济和产业结构上过分突出重工业的地位和作用,忽视农业和轻工业的发展。国家大量投资向工业特别是重工业过度倾斜,在“以钢为纲”指导下,把工业发展进程的指标简单地归结为钢产量的增长,对轻工业的重视不够;农业在国民经济中的基础地位也没有得到落实,在“以粮为纲”影响下,其他农副产品的生产发展受到抑制,致使一些与人民生活密切相关的日用消费品严重短缺,不得不长期实行凭票定量供应,人民群众的生产积极性和主动性受到严重挫伤。而长期来受到一系列政治运动和政治斗争的困扰,对经济问题的研究和反思,也显得不合时宜,以致国家科学技术进步缓慢,经济管理落后。国家宏观经济结构中农、轻、重比例失调,重工业突出,农业和轻工业落后的状况一直没能得到根本解决。人民生活水平提高不大,相当一部分群众生活甚至难以维持温饱状态。

(3) 否认市场机制的作用,片面追求价格稳定。有些产品的价格多年一贯制,不能通过价格机制反映市场供需情况,失去了市场调节,限制了市场配置资源的作用,造成社会生产与社会需求脱节,相当一部分重要产品供应经常出现全国性的短缺。另外,指令性计划造成企业与市场脱节,企业与上级主管部门之间的纵向关系,致使生产经营管理的目标只是对上负责,企业之间缺乏横向竞争与优胜劣汰,逐渐形成了经济效益和效益低下,“大锅饭”的“平均主义”状况严重,在认识上还把企业没有破产,职工的“铁饭碗”视作社会主义的“优越性”的体现。

由于多年来计划经济体制否定商品经济的发展和市场机制的培育,实行平均主义的分配方式和吃大锅饭的经营指导思想。到了“文革”后期,计划经济体制下的官僚主义、脱离实际、僵化呆板、劳动生产效率低下、经济效益不佳、产品质量很差、物质产品严重匮乏等问题凸显出来,加之“四人帮”极左思想的干扰破坏,阶级斗争扩大化愈演愈烈,社会矛盾日益尖锐,国家经济处于停滞甚至濒临危机的边缘。

计划经济体制在经济“短缺”、机制不活、效率低下等方面的根本缺陷,就在于缺乏激励机制和约束机制,运转效率低下。根据经济理论研究的阐释:计划经济有效运作应满足在“信息完全假定”和“单一利益主体假定”的前提下展开,而在现实经济生活中,这两个假定前提是难以具备的。因此,选择计划经济体制,在进行决策和执行决策时,就会产生信息机制缺失和激励机制缺失的弱点,进而形成效益低、成本高、浪费大的体制性问题。正是由于这一根本性缺陷,计划经济在 20 世纪

60年代以后,普遍出现了效率低下和官僚主义严重的问题,传统体制的改革提到了议事日程。<sup>①</sup>计划经济体制暴露的种种弊端显示,必须实行改革,才能发展,才有出路。

### (三) 从计划经济体制向市场经济体制的过渡

虽然改革开放之前,我国在计划经济体制不变的前提下,也进行过几次重大的调整和变革,如1958~1959年企业管理权限下放和扩大地方自主权利,1961年“调整、巩固、充实、提高”方针的提出贯彻,1969~1970年重新扩大企业下放管理权限和财政地方包干等。但这些措施主要是调整中央与地方的经济管理权限,并没有涉及计划与市场关系的要害问题;这种调整主要根据国家在不同时期的根本任务和重大决策,时放时收,处于“一放就乱,一乱就收”的怪圈中;只是从计划经济体制内部作调整,并没有从根本上改变高度集中统一的计划经济管理体制。

市场经济以市场配置资源为基础,通过价格机制调节供需平衡,通过竞争机制激发经济社会活力,从而能够调动社会成员的劳动积极性和经营能动性。从世界各国经济发展的经验看,计划经济体制的弊端并不仅仅是我国所特有,几乎所有实行过计划经济体制的国家都曾经经历过相似的问题,也都先后提出改革的任务。西方发达国家在市场经济的基础上,进行一定的国家宏观干预,有效地克服了严重的经济危机,取得了经济技术的长足进步,以至于20世纪50~60年代成为资本主义国家历史上经济发展最快的时期。一些经济后发国家和地区,如亚洲“四小龙”等走市场经济之路,也取得了经济发展和腾飞的良好业绩。因此,可以认定,在现代经济条件下,尽管市场经济和市场机制存在缺陷和不足,但市场化的资源配置及其积极成果却是不容否定的。从前苏联和东欧各国改革的成效及所走的弯路中也能够看到,社会主义制度下经济体制改革的基本取向,就是要抓住时机,扩大市场机制的作用。这无疑也应成为我国改革传统计划经济体制的突破口。重视市场的作用,就必须全面实行经济体制的改革,走改革、开放的道路,实现由计划经济体制向社会主义市场经济体制的过渡。

从党的十一届三中全会提出全面改革经济体制的任务,到最终确定经济体制改革目标,建立社会主义市场经济体制,其间经历了一个较长时期的从理论到实践的认识和探索过程。1978年,党的十一届三中全会确立解放思想、实事求是的思想路线,提出了重新认识什么是社会主义和怎样建设社会主义的问题。通过以经济建设为中心的一系列方针政策,结束了封闭、僵化的以阶级斗争为纲的极“左”思

---

<sup>①</sup> 田广研、李仙娥主编:《中国市场经济理论与运行》,西安交通大学出版社2002年版,第46、47页。

潮的影响,启动了党、国家和社会各个方面的改革。从经济体制改革的理论认识看,一是正确认识和处理国家与企业的关系;二是正确认识和处理计划与市场的关系。同时,明确了改革的方向是扩大企业自主权,扩大市场与市场机制的调节作用。

1982年,党的十二大提出了“建设有中国特色的社会主义”的概念。关于处理计划与市场的关系问题,提出以计划为主,市场调节为辅,并区分了指令性计划、指导性计划和市场调节这三种计划管理形式,市场调节作用得到应有的重视。

1983年召开的党的十二届三中全会,明确提出社会主义经济是公有制基础上的有计划的商品经济,承认商品经济的合理性,从而突破了长期以来把社会主义经济同商品经济对立的传统观念,从理论上认识到市场的作用,为全面推进经济体制改革提供了新的理论指导。

1987年,党的十三大提出我国处于社会主义初级阶段的论断,明确提出大力发展商品经济,充分发挥市场机制作用,还提出当时我国的社会主义有计划商品经济体制应该是计划与市场内在统一的体制。

1990年,为进一步推进经济体制改革,扫除理论上的障碍,邓小平同志在一次讲话中再次提到计划和市场不存在“姓资”和“姓社”的问题。“我们必须从理论上搞懂,资本主义与社会主义的区分不在于是计划还是市场这样的问题。社会主义也有市场经济,资本主义也有计划控制。”“不要以为搞点市场经济就是资本主义道路,没有那么回事。计划和市场都得要。”<sup>①</sup>1992年邓小平同志视察南方的谈话,则从根本上消除了人们在计划与市场问题上“姓资”和“姓社”问题的困惑。邓小平同志的“南巡讲话”成为建设有中国特色社会主义理论的重要组成部分,为党的十四大确立建立社会主义市场经济体制的目标,奠定了坚实的理论基础。<sup>②</sup>

党的十四大明确提出建立社会主义市场经济体制是我国经济体制改革的目标。市场要在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用,明确了要在市场机制的基础上谋求计划与市场的有机结合,从理论上确立了市场在资源配置中的基础地位,结束了“计划”与“市场”在资源配置中的主次之争。

党的十五大在社会主义市场经济理论中提出,公有制实现形式可以多样化,公有制经济除国有经济和集体经济外,还包括混合所有制经济中的国有成分和集体成分,以公有制为主体、多种所有制经济共同发展是我国社会主义的基本经济制度。这在有关所有制问题上取得了重大突破,极大地丰富和发展了社会主义市场

<sup>①</sup> 《邓小平文选》第三卷,人民出版社1993年版,第364页。

<sup>②</sup> 马凯、曹书玉主编:《计划经济体制向社会主义市场经济体制的转轨》,人民出版社2002年版,第98~99页。

经济理论的内容。

党的十六届三中全会作出《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，充分肯定了我国市场经济体制改革所取得的重大进展，强调“为适应经济全球化和科技进步加快的国际环境，适应全面小康社会建设的新形势，必须建设完善社会主义市场经济体制和更具活力、更加开放的经济体系，加快推进改革，进一步解放和发展生产力，为经济发展和社会全面进步注入强大动力。”还强调“完善社会主义市场经济体系的主要任务是，完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，建立有利于逐步改变城乡二元经济结构的体制，形成促进区域经济协调发展的机制，建设统一开放竞争有序的现代市场体系，完善宏观调控体系、行政管理体制和经济法律制度，健全就业、收入分配和社会保障制度，建立促进经济社会可持续发展机制。”并对完善市场体系，规范市场秩序，大力发展资本和其他要素市场，建立健全社会道德信用体系进行阐释，还特别指出，要“积极发展独立公正、规范运作的专业化市场中介服务机构，按市场化原则规范和发展各类行业协会、商会等自律性组织。完善行政执法、行业自律、舆论监督、群众参与相结合的市场监管体系，健全产品质量监管机制，严厉打击制假售假、商业欺诈等违法行为，维护和健全市场秩序。”<sup>①</sup>

从初步建立社会主义市场经济体制到完善社会主义市场经济体制，是一个新的历史跨越和伟大的实践，也是一项宏伟而艰巨的任务，为我国实现全面小康社会建设提供了体制保证。

## 二、市场体系的建立与市场机制的完善

我国社会主义市场经济体制改革，是一个从计划体制逐渐演变，市场化改革逐步展开，到市场经济体制最终取代计划经济体制的发展过程，是一个由农村改革、城市改革，到市场体系逐步建立，市场机制日渐完善，社会领域变革逐渐展现的改革历程。

### （一）市场经济体制的改革

农村改革是市场经济改革的前奏。20世纪70年代末，农村家庭联产承包责任制的改革，极大地激发了广大农民的劳动生产积极性和能动性。实行“包产到户”、“包干到户”以后，在一些地区很快产生了意想不到的效果。在经济比较落后的安徽、河南、山东等省，实行双包仅仅一年就结束了长期“吃粮靠返销，生产靠贷

<sup>①</sup> “中国共产党第十六届中央委员会第三次全体会议公报”，《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，人民出版社2003年版，第2、3、19～20页。

款,生活靠救济”的历史,实现了人们多年为之奋斗的目标。家庭联产承包责任制大大增加了农民收入,改善了农民生活状况。许多经济落后地区迅速脱贫致富,粮食和农副产品大为丰富。据统计,1978年,我国的粮食产量为3000亿公斤,在实行集体化的20多年中,国家每年收购粮食300亿~350亿公斤,只要多购1/10就会挤占农民的口粮。可是,一搞包产到户和包干到户,到1984年,粮食就增加到4000亿公斤。同时,农业总产值增长68%,农民人均收入增长166%,取得了举世瞩目的成就。<sup>①</sup>由此加速了农村人民公社制度的解体,推进了农村劳动力的解放和农村多种门路的商品生产,农业商品率大幅增长,1983年农业产值达2753亿元,比1978年增加了1299亿元,增幅近90%。<sup>②</sup>

1984年中共中央的“一号文件”,围绕进一步发展农业生产力,启动了农副产品购销制度的改革,培育市场机制,疏通农产品流通渠道,实行国家、集体、个人一齐上的方针,允许多种经济并存,开创以市场竞争促进经济发展的局面。计划体制下对农村的统购派购,除了对粮、棉、油三项实行统购外,还对生猪、鸡蛋、桑丝、烤烟、水产品等实行派购,品种多达132种,几乎包括所有的农副产品特产。1985年,对粮食统购制度改为合同收购,合同之外,由政府议购改为市场收购;原来派购的132项农产品,只留桑丝、药材、烟草三项,其余均通过市场交易,由市场形成价格。伴随农副产品购销改革的步伐,国家逐步出台了各种政策性的法规和文件,推动农产品市场的形成和发展,促使农产品集贸市场的迅速发展,影响日渐扩大。<sup>③</sup>

此外,农村生产率提高后农村富余劳动力向乡镇企业转移,使得以市场为导向的乡镇企业在工业经济生产领域里异军突起。由于其适应市场能力较强,经营机制灵活,一度成为国有企业的竞争对手。农业、农村和农民长期以来是我国计划体制管理较弱的部分,市场化取向色彩较强的农村改革,启动、激发了社会发展的动力和活力,赋予经济体制改革以新的生机,给改革深化带来了多重的启示。

城市经济体制改革,在一定程度上是实行国有企业改革,发展非国有企业,形成市场运作机制,赋予企业经营以越来越多的自主权和独立性,实现“政企分开”,使政府的主要职能转向宏观调控、监督和服务。

城市改革以建立、完善市场经济体制为目标:①允许多种所有制经济并存发展,按照市场化的道路,优化资源配置,市场运作,引进市场竞争机制,激活经济社会发展的活力,促进经济发展与社会进步;②国有企业改革逐渐适应市场化取向,历经自主经营、责任承包制、产权明晰、股份制经营和建立现代企业制度管理等发

① 杜润生:《中国农村改革漫忆》,《社会科学报》2004年2月12日。

② 杜润生:《中国农村改革漫忆》,《社会科学报》2004年2月12日。

③ 杜润生:《中国农村改革漫忆》,《社会科学报》2004年2月12日。

展阶段,实现企业资产重组,产业结构调整,加强和提高国有企业的竞争力和整体素质;③逐步规范社会经济行为和维护市场秩序,保障市场竞争的公平和有效,建立、完善相关的法律、法规和行业规范等市场规则,建立统一开放、竞争有序的市场体系;④随着企业改革的深入和产业结构调整,企业实行资产重组、减员增效、下岗分流等改革措施后,职工转岗、失业和再就业成为新的社会现象,就业的市场化引发了社会保障机制和社会领域的重大变革。

城市经济体制改革的重点之一是国有企业改革,而国有企业又是计划经济体制的核心,计划经济效率低下问题很大程度上是国有企业效率低下的问题。改革开放以后,三资企业、私营企业、乡镇企业等多种所有制经济发展,由于各类非国有制经济成分采用市场竞争方式进行经营管理,充分发挥其灵活、高效的优势,这些所有制企业的净资产和利润率的增长速度大大高于国有企业。随着改革的深入,国家经济水平的提高和宏观市场环境的变化,国有企业效益却在继续恶化,许多国有企业面临“生死存亡”的问题,国有经济整体性危机也初见端倪,国有企业改革已成势在必行。

计划体制下国有企业长期受指令性计划调配和保护,其资源配置、产品生产销售完全与市场脱节,缺乏自主经营的能动性,完全失去了活力和动力。国有企业改革通过简政放权让利,承包经营责任制,转换国有企业经营机制,建立现代企业制度,实行企业股份制管理形式等措施,沿着引入市场机制的方向,把企业逐步推向市场,使企业在市场化条件下激发活力,在市场经济中适应成长,发展壮大。

国有企业的改革主要经历了以下几个阶段:

(1) 1978~1984年,“放权让利”的起步阶段。主要是通过扩大企业自主权,一定程度上减少行政对企业的干预,增加生产者的经营赢利的动机,因而有利于激发技术效率和配置效率的提高,调动企业和职工的生产积极性。

(2) 1984~1990年,“承包经营责任制”的过渡阶段。实行“利改税”,理顺国家与企业的分配关系,并转换企业经营机制,把农村联产承包责任制的激励机制引入国有企业,通过利益刺激来降低监督成本,增加产出,提高企业效益。企业“承包经营责任制”在全国广泛推行的头两年内效果明显,强化了企业利益的主体地位,在企业交易和经营者收益之间建立了较为密切的联系,使企业走上自主经营、自负盈亏之路,企业由“面向政府”逐步转向“面向市场”,产生了显著的激励作用。但由于这一阶段没有在企业建立起稳定的内部激励、外部监督、责权明晰的机制,仍缺乏持久稳定的制度安排,难以保持企业持久的创新能力和竞争能力,带有明显的“过渡”特征。

(3) 1990~1993年,“转换国有企业经营机制”的探索阶段。把企业推向市场,转换企业进出机制,塑造国有企业独立的法人地位。落实《企业法》,推进各项配套

改革,并实行对国有企业的股份制改造,从而实现对企业经营的有效监督和激励,同时制约政府对企业的行政干预,使企业真正成为自主经营的主体。

(4) 1993~1996年,建立现代企业制度阶段。按照“产权明晰、责权明确、政企分开、管理科学”的要求,将现有的企业形式改造成股份有限公司和有限责任公司。通过转变政府职能,实现“政企分开”,使企业成为“自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束”的法人实体和市场竞争的主体,为我国经济持续快速增长提供了强有力的微观基础。

(5) 党的十五大以来,“国有企业改革攻坚”阶段。一是全面认识公有制经济的含义,调整和完善所有制结构,建立多种经济成分并存发展的新格局;二是对国有企业实施战略性改组,加快推进国有企业改革,着眼于搞好国有经济,实行抓大放小战略,建立以资本为纽带的跨地区、跨行业、跨所有制和跨国经营的大企业集团,形成企业优胜劣汰的竞争机制,不断深化国有企业改革。<sup>①</sup>

党的十五届四中全会作出《中共中央关于国有企业改革和发展若干问题的决定》,强调战略调整国有经济的布局,实施资产重组、结构调整和抓大放小等策略,提高国有经济的整体质量和控制能力。以建立完善现代企业制度为国有企业改革的方向,探索公有制的多种有效实现形式,发展股份制和混合所有制经济,以公有制与市场经济相结合为途径,充分发挥市场机制的作用。有效地减轻企业的社会负担,分离企业的社会职能,完善市场导向的就业机制,做好减员增效、再就业和社会保障工作,从而为推进国有企业改革的深化,健全完善市场机制,指明了发展方向。

## (二) 市场体系与市场机制的逐步完善

根据国外经济先进国家的经验,市场经济的正常运作离不开发达、健全的市场体系。从我国经济改革的历程看,不论是农村改革,还是城市经济体制改革,都反映出这样一个客观要求,即需要逐渐形成市场体系,完善市场机制,使作为经济主体的集体、企业或个人能够走向市场,在市场中生存与发展。从改革以来经济发展的过程看,由于市场发育不健全,市场体系不完善而导致交易成本过高,成为经济体制转型的重要障碍,严重影响了经济效益和经济增长的质量。为改变这种状况,适应市场化改革的大趋势,为经济运行创造良好环境与条件,应当在以下方面推进和深化改革。

---

<sup>①</sup> 康小光:《权力的转移——转型时期中国权力格局的变迁》,浙江人民出版社1999年版,第69页;马凯、曹书玉主编:《计划经济体制向社会主义市场经济体制的转轨》,人民出版社2002年版,第164页。

### 1. 建立、健全市场体系和市场运作机制

建立、健全市场体系,一是必须建立健全一个由消费品市场和生产资料市场组成的商品市场。随着改革开放的逐步深入,我国消费品市场的建设和发展十分迅速,且日趋完善,其中城乡集贸市场、农副产品贸易中心和消费品市场的发展尤为迅猛,有的还发展成为地区性的批发市场,其功能强大,闻名遐迩,影响范围伸展至全国,甚至辐射到国外,如浙江义乌的小商品批发市场、山东寿光的蔬菜批发市场、郑州的粮食批发市场等等。此外,生产资料市场的发展也十分迅速,1979年以后在全国许多大城市相继开设了一批生产资料市场,以现货交易和远期合同等多种形式,处理积压物资,推销新产品。1984年在此基础上形成城市物资交易中心,到1990年为止,全国地、市以上的物资交易中心达400多家,营业额至数百亿元人民币。一些大型物资交易中心演变为生产资料批发市场,钢材、机器设备、建筑材料等重要原材料批发市场陆续建立,上海、深圳等地还随之创办了期货市场。<sup>①</sup>各类商品市场的建立发展,为市场体系创造了基础性的条件。二是建立必要的要素市场,它由劳务市场、人才市场、金融市场、房地产市场、生产资料市场、技术市场等组成。随着我国城市经济改革日益深入,就业市场化推进了劳务市场的发展完善;金融银行业改革促进了金融市场的发展,各类金融证券、债券和股票交易拓展了国家、企业与个人的融资和投资渠道;由于我国实行土地公有制,不存在严格意义上的转让所有权的一级土地市场,而为推动住房商品化改革,在城镇建立了土地二级市场,即房地产市场,在农村建立了以土地使用权转让为主的农村土地二级市场;其他要素市场如技术市场和信息服务市场等,也因知识产权保护日益受到重视,技术转化带来了巨大经济效益,凸显了知识经济对于信息时代的重要性。

### 2. 发挥价格机制作用,促进市场有效运作

依靠市场配置资源,通过经济活动和市场信息调节市场的供需,合理配置社会生产资源,是市场经济的重要特点之一。如萨缪尔森所说:“市场经济是一架精巧的机构,通过一系列的价格和市场,无意识地协调着人们的经济活动。它也是一具传达信息的机器,把千百万个不同个人的知识与行动汇合在一起。”<sup>②</sup>

资源配置的价格体系是由市场的稀缺程度决定的。改革开放前我国通过严格的指令性计划进行资源调配,1978年以后,允许价格制度在一定范围内有所松动,有限度地放开小商品价格,逐步调整价格结构。1985年,价格双轨制改革,逐步改变农产品统一派购制度,除粮、棉外,生猪、水产品和蔬菜等价格可由市场定价;同

<sup>①</sup> 马凯、曹书玉主编:《计划经济体制向社会主义市场经济体制的转轨》,人民出版社2002年版,第167页。

<sup>②</sup> [美]萨缪尔森:《经济学》(第12版),中国发展出版社1992年,第70页。

时,放开工业生产资料超产自销产品价格,实行市场调节价。价格双轨制对形成市场机制,以多种价格并存推动市场化进程产生显著影响,改善了不合理的比价结构,瓦解了计划经济体制下行政性的物价管理体系。价格双轨制的过渡做法,推进了市场对资源的有效配置,激励了企业、个人参与市场竞争,增加了产出,提高了效益。在当时形势下,既保持了稳定,又推进了改革。由于市场取向的趋利性和腐败的侵蚀,价格双轨制也曾一度成为“寻租”活动的温床,干扰了市场秩序的建立和规范。20世纪80年代末和90年代初,国家有关部门加强了政府宏观经济管理和调控的力度,逐步放开对煤、油、钢、粮食等销售价格的限制,加快推进价格机制的市场化步伐,推动价格双轨制向市场价格单轨制过渡,形成了有调控的市场价格机制。

### 3. 通过竞争激励机制提高经济效益

竞争是市场经济的本质和最主要的特征,也是市场经济有效性的最根本保证。市场机制正是通过优胜劣汰的竞争,迫使企业降低成本,提高质量,改善管理,积极创新,从而达到提高效率、优化资源配置的结果。①竞争促使市场机制的发挥和完善,在市场活动中,各个参与者的利益是可以分离的,具有相对独立性,各自可以自主地展开活动,彼此互相竞争,通过市场利润的盈亏发挥作用;②竞争可以通过合理的价格机制调节市场供需关系,市场资源的优化配置,有效地调节生产和需求;③竞争能够最大限度地调动生产经营者的积极性,促使其完善经营管理,不断开发和采用新技术、新工艺,向市场提供各类品种繁多、物美价廉的商品,满足人们日益增长的生活需求。

经济学理论认为,市场经济是以完全竞争为假定,以价格灵敏假定为前提的,它们在实际生活中虽然不可能完全具备,但有可能基本具备,这些理论分析已被当代世界经济发展史所印证。①市场经济以资源市场配置为基础,由竞争机制、价格机制和风险机制等要素构成市场的主导性调节机制,符合经济运行中的价值规律,因此市场经济是比较有效率的,而计划经济则是低效率的。②

市场经济活动是以追求利益的最大化和损失的最小化而展开的。现代市场经济理论以假设“经济人”或“理性人”为基本立论的基本假设,认为在给定的约束条件下,企业或个人的目标是追求利益的最大化,即追逐营利是市场经济突出的特征。市场的每个参与者为了其利益最大化和损失最小化而开展市场活动。个人通

① 马凯、曹书玉主编:《计划经济体制向社会主义市场经济体制的转轨》,人民出版社2002年版,第185页。

② 田广研、李仙娥主编:《中国市场经济理论与运行》,西安交通大学出版社2002年版,第65~70页。

过契约的方式组织起来,形成各类市场组织,如企业或其他交易组织,进行各种经济活动,从而促进市场机制的有效运转。<sup>①</sup>

在市场经济活动中,自由、平等与公平是公认的竞争原则。通过契约关系,自愿、平等地展开活动,不允许对市场参与者使用强制手段,不分身份贵贱和地位高低,赋予每一个竞争者以平等权利,是市场交易的基本原则。因此,市场经济的正常运行,必须在自由、平等和公正的原则下进行公平竞争,合理交易,建立完善的市场运行机制,这也是市场经济发展成熟的标志之一。

#### 4. 强化市场规范、监督和管理机制

经过 20 多年的改革开放,在我国社会主义市场经济发展的进程中,市场资源配置作用已经很大。但仅仅观察市场在资源配置中的作用大小是不够的,还必须关注市场竞争秩序的合理有序,充分发挥市场的优势,发挥市场效益的有效性。

从规范的市场经济体制看,有效的市场竞争主要包括三个方面的内容:

(1) 竞争必须公平。市场竞争的公平性要求法律、法规和政府有关政策平等对待不同的市场主体。在市场准入、生产要素获取、享受法律保护和政策支持等方面,为各类企业创造平等竞争的市场环境。同时,在人员流动、就业选择、职业培训、劳保福利等方面,为劳动者创造平等的竞争机会。公平的竞争环境意味着机会的公平,而只有机会的公平才是实现社会公正和经济效益相统一的有效途径。我国处于社会主义初级阶段,市场体制和市场机制尚不健全,市场环境还不够完善。例如,国有企业与非国有企业之间、内资企业与外资企业之间、大型企业与中小型企业之间、本地企业与外地企业之间等的不平等竞争问题还没有完全消除。

(2) 竞争必须充分。保障竞争有效性的另一个条件是消除阻碍企业进入和退出市场的各种行政性和经济性障碍,保证竞争的相对充分。行政性障碍主要指由于行政权力造成的市场垄断,如行业垄断和地方保护;而经济性障碍则主要是由于某个或某些企业规模过大、市场集中度过高造成的市场垄断。两种垄断虽然性质不同,但都会损害竞争的有效性,都需要采取措施加以消除。另外,对于有效竞争而言,企业的自由退出与自由进入同样重要。如果竞争的失败者由于各种行政的或经济的障碍不能自由退出,也会严重损害竞争的公平性和有效性,在企业设立或退出市场方面,还存在各种繁琐的行政审批和不必要的进入门槛。

(3) 竞争必须有序。有效竞争必须是有序竞争。有序竞争首先要有符合市场经济要求的“游戏规则”,这种规则既包括正式的法律、法规,也包括非正式的行业规范、国际惯例等。同时,市场主体必须严格遵守这样的规则。为此,必须严格制止欺诈、造假、低价倾销和价格卡特尔等不正当竞争行为。

<sup>①</sup> 王建芹:《第三种力量——中国后市场经济论》,中国政法大学出版社 2003 年版,第 5 页。

市场经济应该是接受管理、规范和监督的经济。这就要求：①建立、健全市场法律、法规和规章、制度，建立规范、有效的市场竞争秩序，保护各类产权交易，推动产权有序流转，保障所有市场主体的平等法律地位和发展权益，如建立现代企业制度和产权制度，实施《反不正当竞争法》、《反倾销条例》、《价格法》等法律规范、遏止违反市场秩序的行为。②加强国家政府管理部门的监管职能。国家政府部门不能直接为企业、商家制定价格，但可以规范、监督定价行为，维护社会公正，监督、约束经营者的行为，防止价格欺骗和过度投机等。特别是反对市场垄断者利用其权力扰乱市场秩序，谋取暴利，对自然垄断业务进行有效监管，形成合理的市场监管体系。此外，还要加强环境管制，加强对劳动者、消费者权益以及困难群体利益的保护，形成行业自律、企业和商家自律规范的社会氛围。③在建立、完善市场体系的同时，培育市场中介机构和中介组织，发挥其服务、沟通和监督作用。律师事务所、注册会计师和审计师事务所，以及市场公证、资产评估、信息咨询、质量认证等中介机构要加强建设，与政府行政部门脱钩改制，成为自创信誉、自负盈亏、自担经济法律责任的独立法人实体。对中介组织要进行清理、整顿、完善、提高，加强行业协会、商会等建设，拓展行业协会功能，创立业内权威，制定服务规范 and 标准，注重服务执业信誉和服务质量，提高中介组织的整体素质和服务水平，形成自律机制，从而促进市场竞争的公平和有序。

从目前我国的市场竞争情况看，与比较规范的市场经济体制相比，可以说在上述几个方面都存在较大的差距，各种违法违规的不正当竞争行为大量存在，严重影响市场竞争的有序性。而各种或明或暗的行政干预或政策障碍所导致的行业垄断和地方保护主义，不仅严重影响市场的统一性和有效性，也是产生腐败的重要根源。①

我国已加入 WTO，我国经济发展对国际的依赖程度越来越高，我国国民经济的外贸依存度，已由 20 世纪 70 年代的 10% 以下，上升到目前的 40% 以上，国际贸易和国际交往日益增多。② 在经济全球化背景下，如何应对经济全球化的挑战，提升我国经济发展和产业竞争力，建立符合现代市场体系要求的竞争秩序，对于我国融入世界，促进出口，提高我国产品的国际竞争力，具有十分重要的意义。因此，建立统一开放、竞争有序的现代市场体系，加强市场秩序建设，也是实现我国全面小康社会建设目标，进一步解放和发展生产力，促进经济发展和社会全面进步的基础。

① 张军扩：《有效的市场竞争》，《中国经济时报》2003 年 7 月 16 日。

② 张其仔：《建立有效的市场竞争秩序》，《人民日报》2003 年 12 月 9 日。

### 三、中介组织:市场经济运行的社会基础

中介组织的发育如何,是市场经济发育程度的重要标志。在中国,要建立一个统一开放、竞争有序的社会主义市场体系,不仅需要合格的市场主体和健全的市场规则,还需要建立一个为市场主体服务、维持市场秩序、保证公平交易和平等竞争的社会中介组织体系。

#### (一) 市场中介组织及其在我国的发展

现代化的市场经济需要建立具有功能齐全、信息灵通与体系完整的社会环境,而完善的中介组织系统就是以其特殊的社会身份,发挥政府和企业难以起到的作用,充当微观经济主体和政府宏观调控之间的桥梁和纽带,优化这样的社会环境,从而促进市场经济健康、有序、规范地运行。因此,中介组织的发展及其完善程度,是衡量市场经济体制完善与成熟的标志之一。在世界范围内,市场经济发达的国家和地区,中介组织体系都非常发达;而市场化程度不高、经济发展相对落后的国家和地区,中介组织发育一般也比较滞后。在市场经济社会中,中介组织的有效运作,可以在一定程度上抗御经济波动带来的风险。如在 20 世纪 90 年代的亚洲金融危机中,香港之所以能够比较平稳地渡过,而没有像东南亚的一些国家那样遭受严重的打击,原因之一是香港的中介组织系统完善,经济市场活跃,效率较高。

中介组织是社会生产力发展到一定阶段的产物,并随社会生产力的发展而发展。特别是在市场经济条件下,分工越来越细,社会经济关系日益复杂化、多样化,但效益与效率又要求系统化、整体化,市场主体之间的沟通、协调、监督就显得越来越重要,随之产生了许多以此为职能的中介组织。发达国家的中介组织已经有数百年的发展历史,从数量和质量上讲,都可以说达到相当的高度,种类齐全,分工明确,行为规范,法规健全,管理科学,在维护市场运行秩序和社会有序发展方面发挥着重要的作用。

市场中介组织是活跃在市场领域,为市场主体服务,在政府与企业、企业与企业之间发挥沟通协调、公证鉴证、信息服务、中介联系、行业自治等中间功能的组织。从发达国家的经验和我国的实际情况看,中介组织一般具有如下三个基本性质:①中立性,中介组织活动于政府与生产企业之间,就其社会组织特性而言带有明显的非政府性和民间代表性,此外,中介组织提供的社会协调、公正鉴定和监督管理等服务,也需要具有中性立场;②专业性,中介组织依靠具有的专业技术职能,提供专业化社会服务,发挥桥梁和纽带作用,承担市场运作过程中一些具体技术性业务,如法律公正仲裁、专利商标鉴证、金融信息咨询、职业流动中介等;③自治性,中介组织的组织构成应依照法律、法规,或接受政府委托,成为独立法人组织,必须

遵循法律和有关法规进行自我管理、自我约束,严格自律,才能维护社会的公正、公平原则。

发达国家一般将市场中介组织划归市场组织的范畴,其原因是:①从它的活动领域和范围来看,市场类中介组织主要活跃于经济领域范围,发挥市场中介功能,从事市场活动;②从它的组织生成发展的客观要求看,市场类中介组织是社会化大生产所要求的专业化分工的产物,市场中介组织往往都处于较为充分的市场竞争环境,主要受到市场规则规范,表现为个体的社会组织形态;③从组织设立的目的和宗旨看,一般说市场中介组织是以营利为目的,其有自身独立的法人利益,可以将其界定为企业法人,属于具有自主性、私立性的组织。而国际社会一般将营利与非营利作为重要的标准,以区分市场组织与社会组织、企业法人 with 社团法人。<sup>①</sup>但是从中介组织的基本性质看,它们与单纯追求经济效益的生产经营性企业又存在很大的不同,它们要么是市场机制所需要的公平、公正价值准则的承载者,如鉴证类的中介组织;要么自身就是企业法人的联合体,以维护会员群体利益为己任,如商会、行业协会等;还有就是由政府授权,代行部分公共管理职能,提供部分公共服务的“准行政”机构,如部分行业协会、就业服务机构等。这些特点,都决定了中介组织必须首先在承担公共责任方面有所作为,才能获得自身的立足之地。

因此,建立新型的经济管理体制,推动市场化改革走向深入,培育和推动各类市场中介组织的发展,以适应市场发展的需求,是我国政府主导型市场经济体制改革的方向和措施。各种市场类中介组织的迅速崛起和快速发展正是在这种背景下应运而生。由于这类中介组织主要直接服务于市场经济,为推动市场经济运作,为健全市场体制和完善市场机制发挥积极作用,在全国,尤其是市场经济比较发达的城市和地区,出现了一个中介组织迅猛发展的势头。

上世纪90年代以来,随着市场体制的确立和政府机构改革的深入,重视培育和发挥中介组织作用,逐步成为改革目标。1993年党的十四届三中全会《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出,要“发展市场中介组织,发挥其服务、沟通、公证、监督作用。当前要着重发展会计师、审计师和律师事务所、公证和仲裁机构、计量和质量检验认证机构、信息咨询机构、资产和资信评估机构等。”此后不久,在国务院的一次经济工作会议上曾特别强调,政府职能转变时,“要把经济活动、社会服务性和相当一部分监督性的职能交给中介组织”。1997年,国家经贸委印发《关于选择若干城市进行行业协会试点的方案》的通知,把上海、广州、厦门和温州四城市的部分经济类行业协会作为试点的范围。1999年10月,国家经贸委又印发《关于加快培育和发展工商领域协会的若干意见(试行)》的

① 晓钟:《关于中介组织的国际比较与借鉴》,《上海改革》2001年第4期。

通知。对行业协会的性质、功能及其促进措施作了更明确的表述,分解和剥离政府行业主管部门,培育、扶持行业协会的发展。2000年7月14日,国务院办公厅转发《关于经济鉴证类社会中介机构与政府部门实行脱钩的意见》,再次重申1999年所发通知的内容,强调实行经济鉴证类社会中介组织与政府部门脱钩改制的重要性和必要性。

虽然总体上说,中国社会中介组织起步时间不长,但发展较为迅速,20世纪80年代中期至90年代初期,尤其是90年代中期以后中介组织的数量大增,发展更为迅速。因各地市场经济发展不平衡,各类中介组织的发展状况也存在较大差异,对全国中介组织作出确切统计难度很大。据有关人士估计,目前全国各类中介组织约有90万家。以上海为例,市场化程度较高与社会经济发展较快,促进了中介组织的发展和发育。据不完全统计,目前上海的中介机构或组织约有13000家,包括147家行业协会,513家律师事务所,84家注册会计师(审计)师事务所,300余家人才中介机构,24家专业代理机构,此外还有众多的体育经纪、文化经纪、房产经纪和产权经纪等中介公司,以及资产评估、企业代理、婚姻中介等各类中介组织或机构;从业人员约20万,其中已经获得从业资质的约26000人,包括执业律师5300余人,其中专职律师4300人,注册会计师6500人,注册资产评估师934人。<sup>①</sup> 中介组织已成为社会组织结构中十分重要的组成部分,在完善市场机制、促进政府机构改革、方便社会和丰富民众生活等方面发挥的影响越来越大。

## (二) 市场中介组织的主要作用

实行市场经济国家的经验表明,中介组织对社会的组织化程度和社会经济运行效率及科学管理等都有重要的影响和作用。中介组织的产生和发展是商品经济发展的客观要求和必然结果,而中介组织的发展状况,又是衡量社会和市场经济发展水平的重要指标之一。中介机构活跃在社会经济的各个领域,成为维护市场秩序、协调市场运作、促进市场交易、规范市场行为的重要力量。

从我国中介组织的社会地位与作用看,它们至少在以下三方面发挥了积极作用:①规范市场,提高资源配置效率。开放的经济市场,需要合理配置市场要素,有序规范市场竞争和健全完善市场规则。社会中介组织秉承独立、客观、公正的原则,提供沟通、协调、鉴证等服务,维护各利益主体的合法权益,规范市场秩序,保证公平交易和平等竞争。社会中介组织的发展是完善市场经济体系的迫切需要,也

<sup>①</sup> 夏镇龙:《市场中介组织的改革与发展》,《上海改革》2001年第5期;周耀虹:《略论发展中介组织与转变政府职能》,《上海行政学院学报》2002年第3期;钱勤发:《违反行规决不姑息》,《新民晚报》2003年6月16日。

是推动市场经济制度发展成熟的必然要求。②促进经济体制改革的深化和现代企业制度的成熟。随着我国市场经济体制改革向纵深推进以及国有企业改革逐步深化,已经基本实现政企分开,金融、证券、保险等市场不断完善,更加需要充分发挥中介组织的经济鉴证功能,以促进经济市场的规范,满足社会多元化服务的需求。③推动法治环境的健全和法制制度的完善。目前,由于经济市场体系和法制制度的不完善,经济活动中出现无序竞争和不正当竞争现象,并由此产生“诚信危机”,已严重影响市场配置的效率。充分发挥行业协会自律机制和中介组织的鉴证、监督功能,成为支持建立市场诚信制度,规范市场经济和改善市场环境的重要环节。

具体地说,我国中介组织的社会功能主要有以下几:

(1) 沟通协调功能。在市场经济环境下中介组织成为政府与企业、政府与社会、政府与市场的桥梁纽带,以协调市场运作过程中的具体关系为己任。中介组织往往与政府及其职能部门有较密切的联系,从职业性质说必须熟悉和了解具体的相关政策、法规和大量信息,同时又与企业、社会和市场等不同利益主体交往密切,便于从中开展工作,履行沟通协调的职能。

(2) 社会服务功能。中介组织服务的内容可以涵盖政治、经济、贸易、科技、教育、文化、法律、公民生活等各个社会领域。就其服务对象而言,一是为政府宏观决策提供信息咨询服务;二是为不同经济主体、法人和公民提供相关的政策、经济、法律、信息咨询等多方面的服务,以促进市场机制下社会资源的优化配置,达到最少投入获得最佳效益的目的,使各方从中受益。

(3) 公证鉴定功能。市场经济是法治的经济,由于中介组织介于政府与企业、政府与社会、政府与市场之间,具有独特的社会地位,可以提供客观、技术和公正的服务,出具权威性的公证鉴定证明,保护各利益主体的合法权益,配合建立、完善法治化社会环境。

(4) 监督管理功能。在市场经济活动中不仅要求有一定的法律规则,而且需要执行保障。中介组织参与市场活动,配合政府行使监督和管理的职能,有利于促进和维护社会经济秩序的正常运行,同时就中介组织本身而言的行业自律与规范经营,也会产生重要的社会影响。

值得注意的是,经历 20 多年的改革发展之后,所有制成分、利益主体、社会生活方式与价值观念逐步趋向多元化,人们的社会活动空间越来越大,中介组织的作用与社会影响日益深入到社会生活的各个方面,在完善社会管理上发挥了重要的作用。主要包括:①有助于维护公正、专业和权威的经济社会秩序。律师事务所、注册会计师(审计)师事务所、资产评估事务所和专利商标事务所等市场中介组织,通过出具、提供权威的法律、公证和专业认定等经济社会活动,对建立社会的公平、公正、公开原则无疑至关重要。②有助于促进法治环境的健全和完善。无论是社会

市场中中介组织中的律师事务所、注册会计师(审计)师事务所,还是社会中介组织中的行业协会、社团等组织,都兼有执法监督和自治监管的职能。充分重视和发挥这些社会中介组织的作用,有利于推进社会民主和法治化进程。③有助于维护国家民族的根本利益。加入世界贸易组织(WTO)后,社会中介组织和社会民间力量将在对外交往和经济贸易往来如外销出口、产品倾销等活动中,成为对等力量的代表与谈判的砝码。随着经济全球化日益加深,这类经济活动自然增多,其中社会中介组织的作用也将日益突出和重要。

同时,在计划经济体制时期单位制行政管理弱化以后,建立新的社会保障机制,解决职工下岗就业问题,监督、规范经济市场运作,以至遏制腐败等社会经济方面的问题,政府都需要借助社会力量,特别是中介组织的力量及其社会影响协同进行。

### (三) 推动中介组织与市场机制的同步完善

#### 1. 当前中介组织存在的问题

在当代中国,市场中中介组织是建立社会主义市场经济体制改革过程的产物,其产生和发展带有行政推动的特点。从总体看,目前我国市场中中介组织的发展尚不成熟。部分中介组织首先是政府职能的延伸,政府机构的延伸,在脱钩过程中对政府仍有一定的依赖性,其市场机会与政府调控的方向和强度仍存在较直接的关系;政府政策、管理体制对其行业的发展仍有较直接的影响。上海中介组织的恢复和发展与政府的直接推动和鼓励有直接的关系,有一个从政府直接组织、参与、垄断式经营向逐步市场化、规范化转变的过程;经济性质也有一个从国有企业向符合现代经济特点的合伙人制或有限责任公司制过渡的过程;从业人员则有一个从以兼职或退休政府官员为主转向直接通过就业市场招聘的过程。上述过程实际上是中介组织与政府之间职能、权利边界逐步清晰的过程。目前,由于获取资源的能力相对有限,运作方式尚不完全规范,中介组织在一定程度上仍存在作坊式的操作方式。由于中介组织与政府机构的脱钩改制近年来才大规模推进,且在各行业间发展不平衡,从人员构成、活动方式看,目前的中介组织还带有过渡性质,存在一些不可忽视的问题。

(1) 行政依赖性。改革开放以来中介组织的恢复与发展,首先发源于政府机构职能的分离,最初的中介组织中不少是直接由政府机构中分离出来,人员也大多来自政府机关,在较长的时期中,没有脱离与原政府部门的关系。一方面,有的政府主管部门把中介组织当做改善福利待遇的渠道;另一方面,部分中介组织也依赖或挂靠政府主管部门,其业务活动不是依靠市场需要,不是通过质量与信誉平等竞争,而是依靠政府的“权威”,实行行业业务垄断。一些中介组织实际上成为政府办

事机构,在政府与企业、市场、社会之间构成一个新的管理层次,甚至成为政府精简机构的“缓冲区”。<sup>①</sup>

(2) 无序竞争。部分中介组织发育程度较低,业务水平不高,市场竞争力不强,往往采取低费拉客,回扣揽生意,挖人带项目,甚至弄虚作假,一味追求经济效益。许多中介组织的从业人员素质相对国际标准差距较大,不适应经济全球化和加入世界贸易 WTO 组织的经济社会形势发展需要。面对加入 WTO 后的挑战,部分组织危机和恐慌感严重。

(3) 规范程度不强。我国中介组织起步晚,发展很不平衡,法制规范程度差,经营管理欠规范,自律性不强,从业人员的专业水平和职业精神也有待进一步提高。

应当认识的是,在更深的层次上,上述问题的产生不仅具有转型时期的色彩,还有其体制和观念的基础。从社会管理的层面看,转变政府职能的改革仍有待深入,政府对社会事务介入过深的局面尚未完全改变,“志愿提供公益”的民间组织仍不发达,中介组织或“第三部门”总体发育很不完善。从管理体制看,中介组织的改制尚在推行过程中,许多中介组织的信誉与权威等资源仍主要来源于政府,或与政府部门的直接或间接的联系;中介组织与“事业单位”的边界仍不清晰,与政府的脱钩仍不彻底。从观念上看,虽然 20 多年来的改革使社会管理和运行机制产生了很大的改变,但在社会管理领域,公众对政府的依赖心理仍较严重。最典型的表现是,为数众多的民众仍难以分辨不同性质的权力和权威,不同管理部门,把政府与国家混为一谈,把具体的管理部门或具有某种权威的部门与政府、甚至与国家混为一谈。

## 2. 发展中介组织,形成完善的社会中介体系应注意的问题

大力培育和发展中介组织、行业协会等社会组织,形成完善的社会中介体系,仍然是我国完善市场机制、构建适应全球化形势的市场体系的重要任务,也是把改革继续推向深入的必要措施之一。为此,必须注意:

(1) 要适应市场经济多元化发展的需要,充分利用中介组织的力量和资源,提高市场体制的运行质量,提高公共产品的供给效率,降低市场交易成本,减少经济摩擦,满足市场和社会多元化的需求。中介组织可以提供多元化的经济、社会服务,为试行政府委托和购买社会服务的改革,丰富和补充提供政府、企业之外的公共服务和公共物品。因此,大力培育和发展社会中介组织,充分发挥其在经济社会中的作用影响,是探索具有中国特色的市场经济条件下的新型社会管理模式,有效地增强公民的民主意识,推进社会主义民主政治和扩大民众参与社会公益活动的

<sup>①</sup> 吴文廷:《中介组织的崛起与发展、问题与对策》,《社会科学战线》1999 年第 1 期。

重要内容之一。

(2) 要促进政府与社会关系的转变。推进经济市场化进程和政府机构改革的深入, 需要实现“小政府、大社会”的改革目标。中介组织将充分发挥政府与企业、政府与市场、政府与社会之间的桥梁、纽带作用。为适应加入 WTO 后国际规范市场运作的要求, 在很多领域中介组织都将走到政府前面, 承担重要职责, 如在某种意义上, 行业协会、商会等社会中介组织将发挥比政府更为重要的作用。

(3) 加入 WTO 后, 迫切需要加强社会中介组织的规范管理、行业自律和提高从业人员执业素质和水平。根据 WTO 与国际通行的公开、公平、透明原则, 为应对挑战, 迫切需要进一步完善市场经济体制, 实现资源的市场配置, 规范市场经济秩序, 改善市场法制环境, 促进中介组织健康发展。为此, 必须充分发挥社会组织的作用影响, 有效承担政府职能转交的各项职能, 加强行业自律, 建立市场诚信制度, 提高中介组织的专业化服务程度, 加强从业人员执业素质和市场竞争能力。

从经济、政治体制改革和政府职能转变的角度看, 中介组织是否发达, 关系到能否实现精简政府机构, 实现“小政府, 大社会”的改革目标。中介组织的发达是转变政府职能、建立精简高效的政府的社会基础与前提条件。中介组织尚不发达, 是政府职能不能转变、机构不能精简的一个外在制约因素。<sup>①</sup> 同时, 中介组织能否与政府机构脱钩, 关系到政府行政管理权和经济职能的分离, 制约与防止腐败。<sup>②</sup> 中介组织独立自主, 关系到规范市场经济秩序, 维护市场公平竞争与中介组织自身管理自律问题。

① 马得勇:《关于社会中介组织的政治分析》,《云南行政学院学报》2000 年第 3 期。

② 王洛忠等:《社会中介组织:作用、问题与对策》,《求实》2000 年第 11 期。

## 第五章 中介组织与公民社会

公民社会理论是当代世界一股重要的社会政治思潮,它在强调独立的社会自主领域的同时追寻一种与现代社会相适应的国家与社会权力结构,从而使公民社会的发育成为建构新的社会治理模式和运作机制的起点。但在计划体制下,我国的国家力量全面渗入社会,社会完全被行政架构所整合,社会自主意识和自治能力极为薄弱,由此带来在经济社会发展和全球化潮流中的诸多尴尬。改革开放以来,基于市场化改革和政府职能转变的需要,社会中介组织的发展重新获得“合法性”,也开启了社会权力结构的真正变迁。中介组织大量涌现,在行动上拓展了社会自主作用的空间,在文化上则塑造着与社会自主作用相关的价值准则,由此在中国社会汇集起自下而上的独立意识和社会力量。这就使得作为自主性社团组织的社会中介组织成为中国公民社会兴起的重要途径和组织形态,同时也成为推动政府治理理念和治理模式转变的重要因素。

### 一、公民社会与自主性社团

公民社会理论形成和流行于 17~19 世纪上半叶,相关理念的形成和演变与商品经济关系的发展有着密切的内在联系。近代自由主义思想家们将商品经济关系的领域看作是一个独立于政治国家的私人自律领域,这意味着公民社会观念的产生。黑格尔第一次明确地将公民社会与国家区分开来,把它规定为以商品经济关系为基础的“需要的体系”及其保障机制,这标志着公民社会观念的确立。在 20 世纪 80 年代,公民社会理论开始复兴,公民社会概念逐渐融入西方知识界的主流话语体系中,关于公民社会的讨论日益增多。1989 年“苏东”剧变后,公民社会概念成为众多学术论著和国际性学术会议频繁讨论的一个热门话题,并被视为改革斯大林全能国家模式的出路,后来又受到改革国家调整其与公民社会关系的要求的推动。20 世纪 90 年代后,公民社会理论开始从西方和“苏东”学术界扩散到世界其他地区。这些国家的学者和知识分子纷纷用这一概念分析本国的历史和现实或探寻本国公民社会的建构问题。公民社会理论遂成为当代世界一股重要的社会政治思潮。

“公民社会”一词源自英语“civil society”的译文。关于公民社会的定义可以归

结为“二分法”和“三分法”两种。<sup>①</sup>所谓“二分法”，即国家与社会二分法，公民社会在此指独立于国家的社会相互作用的领域及与之相关联的一系列社会价值或原则；所谓“三分法”，即国家—经济领域—公民社会三分法，公民社会在此指介于国家和家庭或个人之间的一个社会相互作用的领域及其与之相关的价值或原则。两者的区别在于，前者继承了从亚当·斯密到马克思的思想传统，将非国家性质的私人经济关系包括在公民社会中；后者则将其作为独立的领域从公民社会中剥离出去，更突出中介组织在公民社会的中心地位。自20世纪90年代以来，以三分法为基础的公民社会定义成为主流。近期的学者如肯尼(John Keane)、科亨(Jean L. Cohen)、阿拉托(Andrew Arato)、沃泽尔(Michael Walzer)、哈贝马斯(Jurgen Habermas)等都将公民社会理解为独立于国家机构和市场结构的公共领域。戈登·怀特(Gordon White)认为，“当代使用这个术语的大多数人所公认的公民社会的主要思想是：它是国家和家庭之间的一个中介性的社团领域，这一领域由同国家相分离的组织所占据，这些组织在同国家的关系上享有自主权并由社会成员自愿结合而形成以保护或增进他们的利益或价值”。<sup>②</sup>本文中的公民社会采用社会学意义上的公民社会概念，强调“中间性”，即公民社会是介于国家和市场社会之间的中间领域。俞可平等学者将公民社会当做是国家或政府之外的所有民间组织或民间关系的总和，其组成要素是各种非国家或非政府所属的公民社会组织，包括中介组织、公民的志愿性社团、协会、社区组织、利益团体和公民自发组织起来的运动等，它们又被称为介于政府与企业之间的中介组织。<sup>③</sup>

在当代，公民社会观念发生了重要的转变，由原来从经济角度规定的公民社会转换到主要从文化角度规定的公民社会，公民社会被看做是独立的社团及其在公共领域中的活动。这反映了当代公民社会与政治国家之间关系的变迁，也标志着公民社会理念领域的扩展。<sup>④</sup>国外的公民社会理论主要致力于研究公民社会的结构性特征及公民社会与国家之间的关系，其结构性要素主要包括四个方面：私人领域，自主性社团，公共领域，社会运动。私人领域，是指私人自主从事各种经济、文化和社会活动的领域以及个人家庭生活或私人生活领域。个人在这一领域中，在不损害他人的前提下，应享有充分的自由，其隐私权应受到法律保护。自主性社团，不是建立在血缘或地缘联系的基础上，成员的加入或退出是自愿的，并且不以

① 何增科：《公民社会与中介组织研究引论》，《马克思主义与现实》2000年第1期。

② Gordon White, *Civil Society, Democratization and Development*, *Democratization*, No. 3, Autumn 1994, pp. 375.

③ 俞可平、王颖：《公民社会的兴起与政府善治》，《中国改革》2001年第6期。

④ 王新生著：《公民社会论》，广西人民出版社2003年版，第1页

赢利为目的。它是团体成员基于共同利益或信仰而自愿结成的团体,是一种非政府的、非营利性的社团组织。自主性社团为公民提供参与公共事务的机会,提高他们的参与能力和水平。因此,当代公民社会论者多把自主性社团看做是公民社会的核心要素。公共领域,哈贝马斯认为它是介于私人领域和公共权威之间的一个领域,是一种非官方的范畴。它是各种公众聚会场所的总称,公众在这一领域对公共权威及其政策和其他共同关心的问题作出评判。自由的、理性的、批判的讨论构成这一领域的基本特征。<sup>①</sup> 社会运动,西方左翼学者一般都把社会运动或新社会运动看做是公民社会中一个非常重要的结构性要素,他们把反叛社会现实社会和实现理想社会的希望寄托于此。<sup>②</sup>

根据泰勒的分析,公民社会的政治特质包含三组不同层次的内容:最基本意义的公民社会是指存在着不受国家力量支配的民间自主性团体;较严格意义的公民社会是公民团体不受国家支配,社会完全可以自我建设及自我协调;民间自主性团体能够有效地影响国家政策的方向。这三重意义的完整存在且相互关联是重要的。<sup>③</sup> 柏特南认为,公民社会有四个主要特征:①公民参与政治生活,公民对政治问题感兴趣,愿意投身于公共活动;②政治平等,在公民社会中,每个人都有平等的权利,并且都对整个社会负有平等的责任,公民之间的互惠关系、自我管理以及政治平等的发展程度标志着公民社会的发展程度;③公民之间的团结、相互信任和相互容忍,在公民社会中,人与人之间是相互帮助、相互尊重的,也是相互信任的;④合作的社会结构的存在,如各种自主性组织,这些社会组织结构包容了公民社会的价值与规范。在各种自主性社团中,成员之间的互助互惠会培养感情和增进相互理解,这样可避免各种极端的主张和行为。各种自主性社团的存在,是社会发展成功的重要条件。柏特南的研究成果表明,如果公民社会的水平较高,那么市场机制的运行就会较有效率,政府也会较为廉洁和有较高的效率。较高的公民社会水平,意味着民间社会的组织化程度较高,社会中的相互信任和合作的水平也较高。从他的研究成果可得出推论,非营利性的民间自主性组织的发展,是促成健全的市场经济和真正的民主政治的重要条件。<sup>④</sup>

公民社会论者都同意,公民社会最重要的特征是它相对于国家的独立性和自主权。公民社会理论家往往偏激地把国家看作是对公民社会的最大威胁。因此,反对国家对公民社会的压制和干预,反对国家职能的过分扩张,追求社会生活领域

① [德]哈贝马斯:《公共领域的结构性变迁》(英译本),剑桥:政体出版社1989年版。

② 何增科主编:《公民社会与中介组织》,社科文献出版社2000年版。

③ 胡为雄:《非政府组织——一种新的上层建筑形式》,《现代哲学》2002年第2期。

④ 赵黎青:《柏特南、公民社会与非政府组织》,《国外社会科学》1999年第1期。

的自治和维护公民个人的权利和自由,是这些公民社会论者斗争的主要目标。公民社会与国家的关系是公民社会理论研究的一项重要内容。关于公民社会与国家的关系,主要有五种观点:<sup>①</sup>①公民社会制衡国家。现代自由主义认为国家具有自我扩张的倾向,若无力制止,国家权力和国家活动范围将会无限制地扩张下去,从而危及个人的自由和权利。当代公民社会论者继承了自由主义的思想,主张以公民社会来制衡国家,划定国家行动的界限,限制国家权力的扩张。②公民社会与国家共生共强。美国学者迈克尔·伯恩哈德认为,民主体制下唯一良好的权力配置就是强国家和强社会共存。在这种格局下,国家有能力有效地工作,公民社会也足够强大以防止国家权力过度扩张侵犯公民权利。<sup>②</sup>③公民社会参与国家。参与国家事务是公民社会理论的一项重要内容。西方公民社会参与国家的模式主要有两类:一类是多元主义模式,美国是其代表,公民社会中的各种利益集团享有平等地参与政治事务的权利;另一类是社团主义的模式,以瑞典为代表,国家认可某些大的社团组织的行业或职业利益的代表权并为它们提供制度化的参与渠道,其他利益集团则被排除在政治过程之外。④公民社会与国家合作互补。持此论者认为,在提供公共产品和对群体需要做出反应方面,公民社会和国家可以相互补充,这两者之间可以建立良好的合作关系。萨拉蒙等人提出只有在公民社会、国家以及商业领域之间建立相互支持、高度合作的关系,世界范围内的民主和经济增长才有希望实现。⑤公民社会对抗国家。托马斯·潘恩认为,公民社会和国家是一种此长彼消的关系。公民社会愈完善,对国家的需求就愈小。理想的国家乃是最低限度的国家,反抗那些随意剥夺公民的自由和权利的非宪政国家是正当的、合法的行为。<sup>③</sup>拉尔夫·达仁道夫指出:“公民社会也许是唯一有效反对专制和权力统治的源泉。”<sup>④</sup>现代国家是建立在公民社会的基础上并为其服务的公共权力,它的作用即在于通过强制性规范的实施弥补公民社会的不足,并通过捍卫国家的主权而为公民社会提供全面的福利。但是,政治国家的存在和作用并不是无限度的,它的权力也不是不受制约的,当它超越了自己的合理性限度而以强制性原则宰制公民社会时,两者的互动关系就遭到了破坏,公共权力就将被异化。为了防止这种异化的发生,不仅要健全和完善政治权力之间相互制衡的政治架构,也要健全和完善以社会制约权力的社会架构。作为私人活动和政治活动之间的纽带,现代社会的中介

① 张祖桦:《中国公民社会的兴起》,http://www.dajun.com.cn/gongminshehui.htm。

② [美]迈克尔·伯恩哈德:《第一次转轨之后的公民社会——波兰及其它后共产主义国家民主化的困境》,《共产主义和后共产主义研究》,第309~327页。

③ 《潘恩选集》,商务印书馆1981年版。

④ [英]拉尔夫·达仁道夫:《现代社会冲突》,中国社会科学出版社2000年版,第59~60页。

组织结构发挥着监督和制约国家权力的重要作用。社会中介组织结构是一个众多自主性社团活动的领域。在这个领域中,独立的社团代表着多元的社会利益和社会价值,它们相互对峙也相互联合,相互斗争也相互妥协,在这一过程中获得各自的发展。当它们发展到一定的阶段时,就会以各种不同的方式在政治上表达它们的要求,要求政治原则体现它们的利益和价值。这就构成了公民社会对国家政治活动的制约。<sup>①</sup>

从历史上看,商品生产最初是在家庭手工业的基础上发展起来的,因此,早期资产阶级小家庭就成为公民社会这一私人自律领域的核心,小家庭的家长就成为初期公民社会的主体。随着商品交换关系的发展和“需要的体系”的形成,商品生产冲破家庭的樊笼,市场交往领域替代小家庭而成为私人自律领域的核心,公民社会的主体也随之扩大。在当代发达的市场社会中,公民社会的核心已经转移到文化批判的领域,公民社会的成员也已经扩大为具有平等公民权的全体社会成员。从现实的构成看,当今的公民社会是一种复合性的存在,家庭、经济交换领域和公共领域分别构成公民社会的三个层级。在公民社会中,独立的个人结成自主性的社团,从事超越于劳动生产和经济交换的文化批判活动。在这种活动中,人们进行交往的目的不再是直接的现实需要和物质利益,而是为了寻求大家共存于同一个社会中的一般性条件和生活的意义。因此,这种活动本身就是为了达到相互承认和自主交往而进行的。就组织形式说,公民社会实际上是由一系列独立于政治国家的自主性社团所构成的社会力量。<sup>②</sup>而自主性社团,其实就是马克思·韦伯所谓的“调节性团体”或“协会”,它是与国家机构等所代表的“强制性机构”相区别的社会自主性组织。<sup>③</sup>

## 二、中介组织发育与公民社会的兴起

在中国历史上,公民社会一直被政治国家所湮没,一个相对独立的公民社会的产生是近代中国的产物。虽然在商业和运输业领域很早就有自主的行会组织,但在20世纪以前,这些组织还不是现代意义上的中介组织,而是传统的帮会组织。进入20世纪后,受到西方文明的影响,相对独立于国家的中介组织才开始活跃起来。1949年中国共产党执掌政权后,在经济上推行公有制和计划经济,在政治上实行高度中央集权体制,以致1949年以前产生的所有中介组织几乎完全消失。20世纪80年代后,中国开始实行市场导向的经济体制改革,由计划经济向社会主义

① 王新生著:《公民社会论》,广西人民出版社2003年版,第220页、第259页。

② 王新生著:《公民社会论》,广西人民出版社2003年版,第74页、第127页。

③ [德]马克思·韦伯:《经济与社会》,商务印书馆1997年版,第80页。

市场经济过渡,变原来单一的集体和国家所有制结构为国有、集体所有、个人所有、独资、合资、外资、股份制等多种所有制形式,极大地促进了生产力的发展,提高了人民的生活水平,第一次大规模地催生了中介组织。

社会中介组织涵盖政府公共部门和以营利为目的的企业之外的所有法人组织,代表着公/私领域二元建构基础上的一种社会中介机制。它包括行业自主性中介组织(行业协会、商会等)、社会运行监督组织(律师、会计、审计事务所等)、为市场活动提供咨询技术服务的中介组织(信息中心、经济行会、技术交易站等)、监督市场活动的中介组织(消费者协会、计量检测中心等)、促进劳动力就业的社会中介组织(职业介绍所、人才交流中心等)、促进科学研究、文化教育、体育卫生发展的中介组织(各类基金会、联谊会、学会、协会等)。<sup>①</sup> 中介组织的发展既需要一定的经济基础,也需要一定的政治环境。20世纪80年代以来中国的政治体制变革不断促成中国公民社会的发育与发展,表现在政府日益重视法制和法治,公民的结社自由开始具有实质性意义;政府大幅度放权以及政府开始转变职能等。<sup>②</sup> 改革开放30多年来,中国各种类型的中介组织与社会团体取得了“爆发式的增长”,仅在民政部门正式登记的社会团体的数量,就从6000多个猛增到20多万个,增长了33倍。<sup>③</sup> 建国初期,政府一直把社团当做“异己力量”,对其施行严格控制。据统计,1965年中国大陆全国性社团将近100个,地方性社团6000个。1966~1976年“文革”期间,全国各类社团陷入“瘫痪”状态。1976年以后社团开始复活,并再度进入繁荣时期。截至2002年底,全国实有社团和民办非企业单位分别增加到133340个和82089个,其中中央级社团和民办非企业单位分别为1712个和6个。<sup>④</sup> 但是,社团的空间分布呈现高度的不平衡性,城市的发展水平远远高于农村,经济发达地区远远高于经济落后地区,沿海地区远远高于内陆地区。总的说来,社团的数量以及活动能力与所在地区的经济发展水平和对外开放程度密切相关。

中介组织作为自主性的社团组织,是公民社会的组织形态,其一定的规模和独立程度标志着公民社会的成熟程度。应该说,当前中国的公民社会还不十分成熟,但是大量中介组织独立社团的出现,说明中国的公民社会已经悄然形成。20多年的经济体制改革造就出大批具有独立利益的企业、社会组织和个人,从而推动了公

① 汪玉凯:《中国行政改革20年》,中州古籍出版社1998年版,第311页、第316页。

② 俞可平等著:《中国公民社会的兴起与治理的变迁》,社会科学文献出版社2002年版,第198页。

③ 吴忠泽、陈金罗主编:《社团管理工作》,中国社会出版社1996年版,第5~6页。

④ 据民政部2002年社会团体、民办非企业单位数据统计数据, <http://www.chinanpo.gov.cn/front/index.jsp>。

民社会的兴起,公民社会的兴起又引发原有的以统治为特征的政治体制转向善治。<sup>①</sup> 20 世纪 80 年代以来,中国经历了来自全球经济一体化和本国市场化改革的变革和挑战。市场的巨大发展推进国家权力的分化转移和社会公民意识的显现、表达,从根本上改变了全能政府的角色和地位,政府开始以一种更加开放的心态积极探索能够提升自身能力,实现社会整合,增进社会福利的新的公共管理方式。其中因社会权力结构变迁而产生的社会中介组织,正成为推动政府治理理念和治理模式转变,最终实现“善治”的基本力量。<sup>②</sup>

改革开放后,一方面,相对独立的中介组织大量涌现,这一事实必然反映到人们的头脑中,使越来越多的人开始承认公民社会存在的事实;另一方面,随着经济体制和政治体制的变迁,中国的政治文化发生了深刻的变化,许多传统的政治意识形态观念和价值观念逐渐被抛弃,而代之以新的政治意识形态。与此相适应,人们对待公民社会的态度也发生了根本性变化,越来越多的人开始从拒绝公民社会转变为接受公民社会,“希望工程”之所以能赢得全社会的广泛支持,在很大程度上就得益于中介组织合法性的增强。<sup>③</sup> 市场经济体制在中国的引入,不仅直接导致中介组织在数量和种类上的激增,而且其自主性和合法性较改革开放前都得到极大的增强。一方面,市场经济的发展分娩出各种介于国家和家庭之间的社会中介组织,如商会、行业协会、文化体育协会、学术性学会或协会、基金会、联谊会以及各种名目的俱乐部等等,它们担负起组织和协调社会生活、管理非政治性事务的职能;另一方面,自由流动资源和机会的涌现与增加,也呼唤并导致社会资源的组织及分配方式的变革,这就大大强化了公民社会的自我组织能力和内在秩序的建立。<sup>④</sup> 20 世纪 90 年代以来,治理与善治的理论和实践之所以能够得以产生和发展,其现实原因之一就是公民社会和中介组织的日益壮大。今天,公民社会已成为西方社会普及性的结构形态,也成为现代社会的一个重要特征。我国在改革开放后,开始进行经济体制和政治体制的渐进改革,一个相对独立的公民社会慢慢成长起来,这主要表现在中介组织的数量迅速增加,种类大大增多,独立性和合法性明显增强。我国公民社会的发展反映了国家与社会关系的变化,传统的“强国家、弱社会”的模式有所松动,人们的自主意识不断成长,这些都为中介组织的成长提供了良好的

① 俞可平、王颖:《公民社会的兴起与政府善治》,《中国改革》2001 年第 6 期。

② 朱秦:《社会中介组织的发展与政府公共管理模式转变》,《南京社会科学》2002 年第 1 期。

③ 孙立平:《民间公益组织与治理:希望工程的个案》,研究报告,2000 年。

④ 胡平仁:《市场经济与公民社会——市场经济发展对社会结构变迁的深层影响管窥》,

契机。<sup>①</sup>

在公民社会逐步兴起的过程中,各种利益多元化的群体正在进行新的组合,寻找新的利益表达形式,各种行业协会、社会中介组织发展态势迅猛,这就迫切要求政府对行政组织体制进行变革,需要行政权力作出全方位的反应,这就是从政府行政直接管理下的社会有序化向非政府行为管理下的社会有序化转变,从而促使中国开始进行社会转型。社会中介组织在社会转型中取得一系列新发展,承担了更多的管理和服务职能。1993年以来的行政改革实践说明,行政体制改革要取得成功,不能仅仅局限于对行政机构本身做文章,关键的措施是大力发展社会中介组织。因此,在政府统一进行公共事务管理和为公众提供公共服务过程中,打破政府独揽公共服务供给的制度安排,引进竞争性的供给方式,争取中介组织和企业的支持,成为政府变革的重要内容。社会中介组织沟通服务的能力得以扩展,社会中介组织是实现沟通机制的一个重要环节,它既能够将社会、市场各方面发展变化的动态和趋势等信息及时传输给政府,使政府获得充足的依据,又能将国家的政策、规章制度传输给经济主体,对其行为进行指导、规范,并提供各种咨询服务。<sup>②</sup>社会中介组织的协调能力得到增强,从政府与市场的关系看,社会主义市场经济要求明确划定政府与市场各自的功能,建立独立自主的经济主体,政企分开,在政府与市场之间形成新的互动关系,而社会中介组织能为政企分开提供组织支持。发挥社会中介组织维护市场秩序,弥补市场或政府的不足,降低市场交易成本,整合社会利益冲突的作用,从而真正达到宏观管住,微观搞活,走出“放乱统死”的怪圈。从政府与社会的关系看,社会中介组织充当了“缓冲器”、“过渡器”的角色,它的建立与发展,使得大众的利益诉求能够有顺畅的渠道向社会表达出来,增加了公民利益表达的有效性,有利于促进大众广泛而理性地参与政治,保证社会的稳定和发展。只有从权力和职能上明确限定政府,减少其直接管理和微观管理职能,将行业性、社会性和公益性事务尽可能交给社会中介组织,才能加强政府自身的宏观调控能力,加强政府对经济的监督能力,有利于维护社会的公平与公正。自理机制是社会中介组织的内部管理机制,是发挥中介功能的基础,也是政府拓展公共管理职能的前提。自理效率和能力,一方面来自国家的规范性管理,明确政府的业务指导和监管职能,并通过有关法律法规对社会中介组织的性质、地位、权利义务进行界定和支持;另一方面,也来自社会中介组织健全的内部运行机制。随着市场经济体制的建立和完善,社会中介组织在经济、政治和社会生活中扮演着越来越重要的角色。

社会中介组织的发展水平表征着公民社会的自治程度、整合方式和自组织水

① 梁莹、王飞:《治理视野中我国社会中介组织的发展》,《江西行政学院学报》2003年第2期。

② 汪玉凯:《中国行政改革20年》,中州古籍出版社1998年版。

平。在计划经济体制中,国家(政府)全面渗入社会,社会完全被行政架构所整合,没有社会中介组织存在和发育的必要和可能。以行业协会为例,其在改革开放以来的成长途径大体有体制外成长和体制内成长两种。前者如民营企业自发成立行业协会,以期通过行业协会的自律管理和自我服务,求得公平竞争环境,促进企业的发展,这类行业协会常见于东南沿海地区;后者是政府机构改革、政府职能转变,由政府行业管理部门组建行业协会,在初期,由政府授权或委托,承担部分行业管理职能,这是目前行业协会的主流模式。这两种途径成长起来的行业协会,自治程度和自组织水平都比较低,尤其是后者,亟待通过深化经济与政治体制改革,提高其自治程度和自组织水平。发展包括行业协会在内的社会中介组织,其重要性在于,发育日益扩展的社会自治空间,利用自治组织的力量,起到自律管理、沟通渠道、整合机制和中介结构的作用。

中介组织的发展会带动公民社会的成长,市民社会所蕴涵的民主、自由、平等、正义等健康、进取的价值理念是制约、抗衡公共权力,防止公共权力异化的一道重要防线。随着中介组织的发展壮大,民主意识、法治意识、参与开放的意识等将更加深入人心。中介组织的发展会培养公民的监督意识,扩大公民的监督渠道,有效地防止公共权力的异化,使社会更加理性与成熟。中介组织应该成为公民社会化的最前站,培养公民积极行使权力以参与社会公共事务的精神,同时也必将促使政府的决策和执行更加透明和公开。<sup>①</sup> 社会自治空间提供了一种非科层的平等的沟通网络。社会中介组织既不是政府的下级,也不是其会员的上级,它在现代社会两大系统,即国家(政府)和市场之间架起桥梁,实际上代表了哈贝马斯所说的不同于系统整合的社会整合。社会中介组织体现了社会的自组织和自治原则,提供了非行政、非市场的社会管理。市场的逻辑客观上要求发展民间的、社会化的中介组织。

现代意义上的公民社会是一种建立在公民自主权利基础上的多元化的社会,其中政府、市场部门和非营利部门是三个基本的社会部门。政府部门、市场部门和非营利部门作为三个基本的构成部分,共同形成现代社会的三大体系。这三大体系将不是彼此分离、相互对立的,而是彼此融合与交叉的,其中非营利组织和市场部门又和公民私人(家庭)领域相互融合与交叉。因此,在现代社会里,社团将和政府、企业在越来越广泛的领域里合作交融,而不是彼此对立,互不相干。社团与政府、企业的广泛、深度的合作,将为建设一个多元化、丰富和民主的社会奠定基础。<sup>②</sup> 公民社会理论的核心观念是私人领域和公共领域之间存在着一个王国,在

① 刘星:《论中介组织与公共权力的关系》,《江海学刊》2003年第3期。

② 王名、刘国翰、何建宇:《中国社团改革:从政府选择到社会选择》,社会科学文献出版社2001版,第237页。

这个王国中存在着众多的自愿结合的中介组织构成的网络结构。公民社会中的中介组织服务于公民和社会的途径主要是通过嵌入“中介制度”这一缓冲区来保护个人制约过分强大的国家权力,并通过训练公民个人及创制社会团体网络约束放肆的个人主义,培养合作精神。公民社会理论的重点在于政治领域之外的社会领域,强调制约国家权力,保护个人的自由和权利,强调培养公民间的合作精神。显然,中介组织在其中扮演着十分重要的角色。大多数研究公民社会的学者都赞成,公民社会是由存在于国家活动 and 经济生活范围之外的各种自愿组成的中介组织尤其是社团构成的一种制度化组织,这类中介组织包括教会、文化协会、体育俱乐部和各种进行辩论活动的社团,各种独立的媒体、研究机构、各种有关公民权和基层立法动议的团体和有关性、种族和性别歧视问题的组织,以及所有职业团体、政党和工会组织。

从中国的现实看,中介组织的发展状况仍然不尽如人意。譬如说,完全独立的媒体就基本上不存在;完全自治的工会、农会、学生会也基本没有;社区自治组织的发育水平普遍偏低,而且发展很不平衡;更带有实质意义的是现存的中介组织既不能独立于党政机构的掌控之外,也难以进入政治过程。因此,其在公共领域中的功能自然十分有限。中介组织的不发达,妨碍着当今中国社会自治与自组织能力形成,也强化着社会生活中的失序现象。中介组织发展的缓慢制约着公民社会的成长。但是随着市场经济的发展,社会结构确实是在发生相应的变化,我国公民社会的雏形已经显现。彼得·斯拉茨强调指出,为中介组织的发展创造一个有利环境,是政府、非营利组织和基金会、商业机构和公民共同的责任。虽然环境的某些方面可能更属于某一类机构的范围,但只有大家的共同努力才能创造一个真正的整体系统。一个具有可操作性的环境包括明晰的法律框架、有利的税收待遇、均衡的调节系统、用于非营利组织和基金会有效治理和运作的规范和足够的资源。<sup>①</sup> 斯拉茨提出的关于中介组织发展的三个方面问题,对于中国来说都具有一定现实意义。首先是加强法律保障,现行的《社会团体登记管理条例》只重视控制与监管,而不利于非营利的中介组织与社会团体的发展,也不利于落实宪法规定的公民结社自由,应予修订;其次是加强政策鼓励,中介组织的发展对于社会的繁荣而言具有不可替代的作用。应制定必要的政策对各种中介组织的发展给予鼓励,对非营利性、带有社会公益性的中介组织可以考虑给予更多的减免税待遇和奖励措施;再次是加强资源配置,在资源配置机制中,政府、公民和企业是三个最基本的要素,为了支持社会中介组织的发展,政府应以通过法案和再次分配的形式,将所得税收中的一部分

<sup>①</sup> 中国青少年发展基金会编:《处在十字路口的中国社团》,天津人民出版社2001版,第92~106页。

返还给中介组织,用以促进社会公益事业与社区建设。<sup>①</sup>

### 三、社区中介组织与中国公民社会的构建

20世纪80年代中期以来,中国的社区问题提上了各级政府的议事日程。1996年以来,中国大城市掀起了一股异乎寻常的社区建设热潮,且有愈演愈烈之势。行动最早的上海市政府于1996年3月在上海城市工作会议上提出“二级政府、三级管理”的改革方案,1998年又改为“二级政府、三级管理、四级网络”,拉开了城市管理体制改革的序幕。1998年底,北京、广州相继把推进街道管理体制改改革作为提高城市现代化管理水平的中心问题提上了议事日程。<sup>②</sup>从早期的社区服务到后来的社区建设,表明我们对中国社区问题认识的深化,对中国社会改革认识的深化。中国的社区建设必须与中国的社会改革联系起来,必须以公民的广泛参与为前提,必须培育一个独立而功能健全的社会体系。

当前,社区建设已成为中国社会改革的起点,也成为构建中国公民社会的重要举措。黄杰认为,社区是公民社会的基本组织形式,其中有三层含义:<sup>③</sup>①社区是公民社会的结构基础,地域性是社区的重要特征,共同的价值观念对社区的重要性日益为人们所认识,出现了所谓精神社区和心理社区,如协会、社团等。从这个意义上说,公民社会就是由各种形式的社区组成的。②社区是公民社会的活力之源,我国传统计划经济社会的基本组织形式是单位。从单位到社区,标志着我国社会结构的深刻变革。在公民社会,单位逐渐成为单一的工作场所,社区的重要意义日益凸显,公民的各种活动都在社会层面展开,公民的利益与社区息息相关。③社区是公民社会的重要的政治资源。在公民社会,社区成为政权建设的基石,成为国家政权架构的重要组成部分,各种政治势力的角逐和发展都从社区开始。

中介组织的主要活动领域是在社会基层,它为民众特别是为弱势社会群体服务,因而社会基层的民众自助组织和社区组织将是其最重要的依托力量。民众自助组织和社区组织都是非营利性的民间组织,就这一点看它们与中介组织属于同一类性质的组织。进入20世纪90年代后,随着我国改革开放的深入和社会经济活动的逐步展开,对民众自助组织和社区组织的需要也越来越强烈,在全国各地自发地或者是在政府引导与支持下涌现出了各种形式的民众自助组织和社区组织。这些社会组织的活动,直接同基层民众结合在一起,它是为民众服务和维护民众利

① 张祖桦:《中国公民社会的兴起》,http://www.dajun.com.cn/gongminshehui.htm。

② 《要大力推进街道管理体制改改革,全面提高城市现代化管理水平》,《北京日报》1998年12月7日;《广州明年全面深入城市管理体制改革》,《广州日报》1998年12月29日。

③ 黄杰:《公民社会与社区建设》,《探索》2002年第6期。

益的最有效的组织形式。因此可以说,在未来中国社会经济体制架构中,基层民众自助组织、社区组织和社会组织都将是非政府、非营利的社会体制中重要的组织形式。<sup>①</sup>

改革开放推动了社会管理的民主化进程,传统计划体制下单一主体的社会管理模式必然向多元主体的社会管理模式转变,使各种管理主体的功能都得以发挥,而社区组织在社会公共事务管理中将扮演越来越重要的角色,越来越显示出强大的生命力。社区建设热潮是中国城市居民民主自治和参与意识首次觉醒以及为自身利益奔走呼号的结果,是政府在利益主体由单位而个人、城市由传统而现代、管理由控制而服务后,主动转变自身,寻求单位、公民与政府新的契合点,向更贴近公民的社区主动下放权力、主动转变城市管理体制的结果。城市中真正有意义的“公民”、“公民意识”正在形成和觉醒,个体公民作为脱离单位的利益主体开始关注社区以及与自身利益有关的各种城市问题。涉及个人综合利益的“公民社会组织”已经出现,居委会和由街道办事处派生出来的中介组织正在努力扮演中国城市社会结构的中间层。它们借助政府的力量,通过组织各种活动,提供各种服务,规范社区居民的行为,增进居民间的互动和互助,培养公民的参与、环保、互助、公德等现代意识。<sup>②</sup>

社区建设既不是一种单纯的政府行为,也不是一种单纯的民间活动,而是各类社区主体、各种社区力量共同参与的过程。在整个社区建设过程中,政府、中介组织和居民三位一体,缺一不可。政府在社区建设中实施宏观领导,把握总体方向,制定规划;中介组织是社区建设的具体操作者、组织者,是沟通政府与居民的桥梁,是政府管理社会实现政事分开的重要载体;居民参与是社区建设的基础,居民的意愿是推动社区建设的根本动力。在社区建设中,在“依靠社区力量、利用社区资源、强化社区功能”方面,还明显地存在许多不足,社区组织作为沟通政府与市民的第三部门,与政府组织、营利组织(企业)一起构成社会机制的三大板块,在社区建设中发挥着重要的作用。中介组织走进社区,有利于促进社区建设向着现代化、专业化方向发展;充分发挥中介组织的功能,使社区居民参与资源分享,共建社区文明。社区居民是社区的主体,居民参与是社区建设的基础。居民参与需要一定的组织载体,中介组织进入社区,尤其是志愿性、自治性组织的发展,为扩大居民参与、推进社区管理中民主政治的发展提供了现实途径。<sup>③</sup>

① 赵黎青:《关于中国非政府组织建设的几个问题》,《江苏社会科学》2000年第4期。

② 俞可平等著:《中国公民社会的兴起与治理的变迁》,社会科学文献出版社2002年版,第96页。

③ 郑安云、戴雅玲:《试论非政府组织在社区建设中的作用》,《人文杂志》2002年第5期。

随着我国企业制度、住房制度、福利制度、医疗制度的改革,大多数居民的利益从单位剥离出来,日益走向社区化。城市的居民委员会,农村的村民委员会是我国典型的社区组织。在治安管理、环境卫生、化解矛盾和纠纷、计划生育、流动人口管理等方面,社区有着政府所没有的优势。社区成员参与社区文化、卫生、体育、科普活动,倡导文明健康的生活方式,建设社区文明,是精神文明建设的主要依靠力量。社区成员以共同需要为基础,以自我管理、自我发展、自我服务为特征,主要依靠社区内的社会团体、中介组织、志愿者组织对社区事务进行管理,体现共治、共享、共有的特征。通过公民自理社会问题能力的提高,减缓日益复杂的公共问题导致的政府与公众之间的紧张关系。社区建设和发展,有利于居民生活质量的提高,组织动员社区成员开展互助活动,增强社区的防护能力和治理能力,培育社区意识和社会责任感。在社区发展成熟的国家,政府管理处于一个相对超脱的状态,政府主要制定社区发展的政策和法规,社区内部的管理则由社区自己去实施。<sup>①</sup> 社区建设为中国公民社会的构建提供了良好的契机。社区建设的根本目的是建立现代公民社会,也是建立与中国的民主政治、市场经济体制相适应的中国城市基层社会的管理模式。社区建设除了政府的力量以外,还需要建立一个强有力的公民社会来承担大量的社会事务,它将推动中国社会的发育,促进中国的城市社区逐渐走向自治。由于居委会组织功能、性质的改变,以及对社区服务、各种活动的积极组织和参与,不仅培育、组建了大量新兴的公民社会组织,而且还使居民小区的管理者从一元转向多元,致使城市基层治理方式发生了从集权式控制向多元民主参与式服务的根本性转变。<sup>②</sup> 中国公民社会的发展将是一个长期的、艰难的过程,还有很长的路要走,但可以从中介组织进社区起步,中国城市社区建设无疑为中国公民社会的构建提供了一个理想的切入点。

与此同时,公民社会也将大力促进社区建设。公民社会的组织、制度、观念等,都是社区建设所必需的,都将对社区建设起到积极影响。作为公民社会中坚力量的非政府社区组织,对社区建设必将发挥强有力的推动作用。社区建设的题中应有之义,就是政府力量逐渐从社区淡出,从大量的社会事务中解脱出来,把社区还给公众,并有意识地培养大量的社区组织,用以承担社区事务,发挥社区自治的功能。从城市社区管理方式的变革可以看出,在市场经济的大潮中,城市政府面对公民的觉醒,不是从社会中拔出双脚,任由市场来调节一切,而是在建设市场经济的过程中,逐步认识公民社会的重要性。政府在充分尊重公民利益的前提下,主动将

① 王玉明:《中介组织及其社会管理功能》,《中共福建省委党校学报》2001年第7期。

② 俞可平等著:《中国公民社会的兴起与治理的变迁》,社会科学文献出版社2002年版,第113页。

各方利益整合起来,形成有组织、有系统的社区管理网络组织和各种合作伙伴关系,从而建立起一套新的社区民主管理方式,使市场冲击下呈一盘散沙的各种利益群体,在追求社区公众利益的目标下重新走向联合。在新的整合过程中,政府通过“政事公开”、“政社公开”,通过从自身分化出去的中介性服务组织进入社区,实现引导、协调、组织、服务的功能,实现社区重建。

哈贝马斯认为,要克服当代资本主义国家的合法性危机,出路在于让自发的、非政治化的社会有机体健康发展起来。在某种意义上,这意味着对公民社会的重构。哈贝马斯用以治疗西方资本主义国家合法性危机的方案对中国公民社会的建构颇具启发意义。建构中国的公民社会,是国家和公民社会的互动过程。一方面,国家在从上而下推动改革的同时,加快转变政府职能,主动地、渐次地撤出不应干涉的社会经济领域;另一方面,社会成员充分利用改革的有利条件和契机,通过中介组织的运作,有意识地、理性地由下至上推动公民社会的营建。这一过程首先集中反映在经济领域,继而逐步进入“公共领域”,社会成员依托中介组织参与和影响国家的决策,并与国家形成良性的互动关系。<sup>①</sup> 中介组织进社区与公民社会的结合将有力地推动中国的社会改革,两者相辅相成,互相促进。我国的政治民主化进程只能从社会底层开始,农村中的村委会和城市中的社区居委会的民主建设,是中国特色的“草根民主”和“草根政治”,对中国的社会发展具有深远意义。在这方面,西方国家的经验值得注意。在西方市场经济社会,一般没有社区政府,但社区是国家政权的基础,是国家政治的基本单元,各种政治势力都非常重视社区这一独特的、不可或缺的政治资源。以传统单位制度为背景建立起来的人民代表大会制度和政治协商制度必须向社区延伸,逐渐过渡到以社区为重点和基础。社区的民主建设必须纳入国家政治制度体系。中介组织进入社区建设将为中国的自下而上的政治改革提供一条思路。公民广泛的社会参与,既是公民社会和社区建设能否成功的关键,也是其终极目标之一。健康的社区建设,将极大地调动广大群众的参与热情,通过公民的广泛参与,实现社区自治,反过来又将促进社区建设,并逐渐推动公民社会的建立和发展,进而对中国的社会改革起到积极的作用。<sup>②</sup>

公民社会的兴起对于中国社会政治和经济生活产生了重大的影响,在相当程度上改变了社会的治理状况,有力地促进了社会的善治,对于公民的政治参与、政治公开化、公民自治、政府的廉洁与效率、政府决策的民主化和科学化等具有重要的意义。博弈理论认为,诸如洁净的空气和邻里安全环境一类的公共品,每一个人

① 张立荣、金红磊:《非政府组织的勃兴动因——基于二维视角的一种探讨》,《湖北行政学院学报》2003年第4期。

② 黄杰:《公民社会与社区建设》,《探索》2002年第6期。

都能分享,不论是否为此作出过贡献。因此在一般情况下,没有人去主动地提供这些公共品,结果由于太少人去生产,大家都受罪。<sup>①</sup>这就是集体行动的悖论,也就是说面对公共品,“永不合作”是一种均衡。陈伟东、李雪萍通过宁波市海曙区的社区楼道自治案例,揭示了如何通过社区居民的互惠行动,合作提供这些公共产品,超越集体行动的悖论,这正是社区治理的主要内容,也是公民社会的本质所在。社区直接民主过程和公民社会的本质,就是居民自愿联合起来,不间断地进行谈判、多数人决定(或一致认同)、代表执行、相互监督和裁决的过程。社区治理结构是一种新的公民参与网络,公民参与网络越密集,社区信任和合作关系就越容易形成。<sup>②</sup>从经济学的角度说,市场机制是提供私人物品的最好机制,公共物品则应由公共机构提供,是否具有消费上的排他性与竞争性,是划分公共物品与私人物品的标准。从某种意义上说,一个发育正常的社会中介系统,可以促使国家行为、公民社会、市场经济形成良好的互动关系,因而其本身就是一种公共物品。<sup>③</sup>但是中介组织作为一种参与公民社会生活的民主化实践和制衡国家权力过度扩张的制度设置,进入社区仍必须通过知识群体的参与和影响。只有这样,建设真正的道德社区才可能成为现实,这一点在当今现代化的民主社会中已得到充分的体现。<sup>④</sup>

#### 四、公民社会发展中的国家作为

中介组织的发展有其独特的历史和社会背景,利益主体多元化是原体制开始变化、中介组织产生与发展的重要基础。近年来,诸多公民自主、自发的维权、参与活动表明,中国公民社会在成长,公民自主、自治意识在加强。以街道准行政机构为领导,以众多具有中介性质的社区管理与服务机构为实现组织者,以社区企事业单位、社团组织和居民个人为成员的新的利益整合关系已经出现。但是,中国社会转型的特殊性决定了中国公民社会必然异于西方的道路和样态。中国公民社会的历史还不长,无论在其生存的政治和经济环境,还是其内部的结构和职能方面,都存在诸多问题。按照怀特(Gordon White)1993年对中国当代经济改革出现的“市民社会”的考察,政府与社会大众之间的互动需要依靠社会团体来发挥中介和权力平衡作用,而社会团体始终保持一种官民兼具的特色。中国中介组织的发展还处

① 罗伯特·D·帕特南著:《使民主运转起来》,王列等译,江西人民出版社2001年版,第191页。

② 陈伟东、李雪萍:《社区治理与公民社会的发育》,《华中师范大学学报》2003年第1期。

③ 李恒光:《发展社会中介组织、推进政府行政改革》,《理论与改革》2002年第3期。

④ 熊跃根:《转型经济国家中的“第三部门”发展——对中国现实的解释》,《社会学研究》2001年第1期。

在初始阶段,目前虽有数量众多的中介组织,但普遍存在着行政色彩浓、机制不健全、服务不规范、成员素质不高、外部监督不力等问题,难以真正发挥社会管理主体的功能。为此,要改变政社不分的社会管理模式,重新界定中介组织的性质、目标、功能、职责、权力、利益。

公民社会的产生虽然是一个自发的形成过程,但是也需要政治国家的积极培育,对于后发的市场社会来说更是如此。政府要扩大公民的参政渠道,为中介组织的发展创造条件。一方面,从政府的角度来看,要和公民保持联系,倾听他们的呼声,以此制定相应的政策和采取相应的行动,缩小民众对政府的需求与政府满足民众需求的能力之间的距离。另一方面,又要控制过度的参与以防止危及整个政治体制。中介组织是一个理想的选择,它作为各自利益相同的人结社而成的组织,不仅可以反映民众的呼声,而且可以使民众的参与热情得到整合。政府要扶持中介组织的发展,对类型众多的中介组织实行分类指导,为中介组织的发展创造条件(如让中介组织参与公共事务的管理),在适当的时候给中介组织提供帮助(如人力、物力上的帮助),规划发展。但是,当时机成熟时政府也要主动退出中介组织的运作过程,以防止中介组织对政府的过分依赖而使中介组织“政府化”。政府应规范中介组织的行为,健全中介组织的行为方式、运行机制;完善法制,加强有关中介组织的立法,明确中介组织的责任并规范其运行方式,中介组织由于其违法行为应承担相应的责任。建立中介组织的法律法规体系,保证其依法从事管理和服务活动。<sup>①</sup>概言之,我国中介组织的完善和发展既需要公民社会的不断成熟,也需要市场经济的不断发展;既需要政府积极培育和引导,更需要全社会的大力支持和参与。中介组织作为一种志愿性、自治性和非营利性极强的组织,最终只能依赖于社会和个人自身,因此中介组织要想获得长足发展,就必须在国家、市场之外建设和发展公民社会。既然中介组织反映了公民意愿,体现了公民的利益并为公民的参与提供了机会,那么其自身的发展自然能够得到公民衷心的支持(包括经济上的支持)。更为重要的是,公民社会的发育提高了社会和个人承担自我责任、发挥自我功能的能力,为中介组织保持经济上的自主性奠定了基础。<sup>②</sup>

在市场社会中,政治国家只有积极地建构公民社会,才会使经济发展和政治革新同步进行,才能使整个社会良性运行。为了体现效能、效率、回应性和责任的要求,社会管理必然走向网络化。网络化的管理就是多种管理主体动员各种力量,整

① 巫勤、顾文:《中介组织在美国的发展及其对中国行政改革的启示》,《南京航空航天大学学报》2001年第4期。

② 李勇军、路金亮:《西方第三部门的兴起及其对我国发展第三部门的启示》,《成都行政学院学报》2002年第5期。

合所有的资源对社会进行立体交叉式的管理。这种管理不是简单的赤裸裸的权力运作过程,而是间接的渗透式的多权力联动过程,从而达到“润物细无声”的功效。其中,中介组织作为公民社会的载体,其管理作用的发挥必然是融入网络化的结构中进行的。从理论上讲,这种网络化的社会管理模式是由三大行为主体在三个层面互动的过程,即政府、市场组织(企业)和社会中介组织是实现社会有序运行和不断发展的共同推动者,三者分别采用行政、经营和自治方式动员政治、经济和社会(文化)等资源 and 力量,形成一个管理体系,以合力作用于社会。<sup>①</sup> 中介组织作为公民社会中的重要部分,它们的存在和活动体现一定量的社会资本,对促进社会经济发展具有多方面的积极作用。中介组织可以发展民间交流和自主管理的方法 and 技能,培养社会成员之间的平等互惠精神,促进相互信任和理解,反映和表达公民的意愿。中介组织的活动既可促进经济发展,又可对政府有效地运作起积极作用。在中介组织活跃的社会中,国家和市场都会更有效地运作。中介组织致力于加强社会成员的个人自我管理的能力,它们在人权、教育、政府参与、信息流动等方面开展的活动都可促进公民社会发展,使社会资本增值。<sup>②</sup>

随着经济全球化的深入发展,中国与国际社会的进一步接轨,社会结构发生了变迁,我国社会的阶级、阶层利益发生分化,在社会上形成了多元的利益格局,而且以契约关系为中介的公民社会在不断成长,大力培育和发展社会中介组织,建立在社会主体权利基础上的社会自我管理机制,将成为中国政府管理模式演变的重要实践取向。培育和发展社会中介组织,可以进一步改革政府管理体制,转变政府职能,协调政府与社会之间的关系;可以促进机构改革的不断深入;可以提高政府管理社会经济的水平,进一步协调政府与企业、政府与市场的关系;可以充分发挥社会中介组织自我管理的功能,强化社会自我管理。<sup>③</sup> 在国家向社会逐步让渡权利的过程中,自由流动的社会资源和自由活动的社会空间不断扩展,中国的公民社会已经出现。尽管它还非常弱小,尽管它的发展还存在许多障碍,但是它的发展壮大却是必然的。我国已初步建立起社会主义市场经济体系,政治生活也不断向民主化和法治化方向迈进,这些无疑都为公民社会的发展提供了有利的环境。有理由相信,随着公民意识的进一步增强,各种类型的中介组织将会逐渐增多,社团的自主、自治意识会进一步加强,维护公民利益、表达公民意愿的社会团体不断涌现。

---

① 金家厚:《转型期的社会管理:我国非政府组织的发展定位与模式构建》,《云南社会科学》2003年第5期。

② 赵黎青:《柏特南、公民社会与非政府组织》,《国外社会科学》1999年第1期。

③ 罗海林:《发展社会中介组织——推进政府改革的重要环节》,《安徽教育学院学报》2002年第5期。

民主参与、公民自治、组织民间化将不断推进中国社会的中介组织更加健康地向前发展,从而为进一步推动中国社会的善治和全面实现小康社会的宏伟目标发挥积极作用。

## 第六章 中介组织与文化转型

中介组织既是政府职能转换和市场经济的产物,又是我国公民社会逐渐形成与发展的标志。中介组织的发展成熟,不仅对于我国的政治、经济改革意义重大,同时也对我国的文化转型具有深远意义。社会的跨越式发展与整体性变革,必然会引发观念的碰撞,思想的互渗,价值的多元与冲突,而中介组织在中国这样的后发现代化国家中充当现代文化的传播者、公益意识的培训者、现代公民的培养者等角色。可以说,中介组织是现代文明精神的最好体现者,它对包括从公民到政府在内的各种社会主体产生重要的精神影响、文化影响和规则影响。它不仅发挥社会自主管理的专项职能,还担当时代精神重塑的使命。就此而言,自主性社会中介组织的发展,对于中国社会的现代性积累和文化转型,从而对中国社会的长远发展,显得尤为重要。

### 一、中介组织与公民素质

世界各国的现代化理论和发展历程充分表明,社会的进步离不开公民素质的提高,谋求发展和社会进步的基本方式就是支持和引导公民提高素质。中介组织的发展也是如此,它离不开社会上各个群体的认同、关注、支持和参与,更离不开社会成员基于一定的公共意识、关怀意识、责任意识、参与意识、合作意识和奉献精神的自觉努力,而公民的理性交往、公共意识和参与能力等方面的素质又因中介组织的存在和发展而得到进一步的改进和提升。

#### (一) 中介组织培养公民的理性交往习惯

理性交往的通畅渠道是现代社会的特征之一,也是现实社会稳定的主要制度之一。公民的理性交往能够避免矛盾和冲突在社会领域的过度压抑、聚集甚至总爆发,减缓甚至避免社会成员之间、社会成员与政府之间的直接对抗,从而有助于带来较高级别的政治和社会稳定。由于中介组织是公民自然人或法人的自愿结合,它也就成为公民学习通过妥协、协商、契约、民主表决等方式达成自身利益、创造共赢局面的重要场所,并且丰富公民通过集体决策采取集体行动的自治经历。

现代社会制度是为实现公民权利而不是为政府官员管理之便而设计的。在法律上,政府官员与公民是平等的,但实际地位则是不平等的,因为他们获取信息的机会和在法律关系中的权利、义务并不对称。而且官员的行为在法理上依据的是

社会公共利益,而公民追求的则是个人利益,这两者不可避免地存在冲突。如果没有理性交往的渠道,公民没有发表不同意见的机会,积累到一定程度,便会引发突发性群体事件。畅通而广泛的理性交往渠道,有利于政府官员广泛听取公民意见和建议,正确把握民意,作出符合最大多数人利益的科学决策,有效地消除或减弱政府行为与公民之间的矛盾,避免因政策不当而引起的社会不满。19世纪末20世纪初,美国社会学家刘易斯·科塞和德国社会学家基奥格·齐美尔认为,调控冲突就是允许人们流露敌对情绪,从而改善紧张关系,并通过建立新规范或否定旧规范来消除不满情绪。如果群体成员没有发表不同意见的机会,那么它将使人们采取某些不顾一切的行动。不同意见的发表可使人们得到心理上的满足,精神上的放松,并能分散对某个问题的注意力。因此,理性交往的渠道可以让公民及时、充分地表达自己的利益要求,政府可以适时地根据公民意见作出政策调整,使社会张力得以释放,社会避免脆性崩塌。

中介组织是促进公民理性交往、保持社会系统动态、有序、良性运行的重要渠道。因为如果仅仅依靠自上而下的行政控制,而不调动、吸纳与利用社会力量,建立社会自身可以化解与消融机制,社会系统稳定是难以保持长久的。在政府对各项经济社会事务干预过多,甚至政府“无所不包”、“无所不管”的社会里,社会成员一旦有了不满意感,自然而然地就会将这种不满指向政府。而在政府干预较少、市场经济发育成熟的社会,许多经济社会事务由社会组织和中介机构去办理,社会成员即使有了不满,也很少会将这种不满直接指向政府。各种社会中间组织使得社会成员有交流感受、诉说委屈、发泄情绪、提出建议的渠道,就能及时、适当地让不满情绪和不同意见得以宣泄,这样可以避免矛盾和冲突的积聚甚至爆发。以社会中介组织为主体的缓冲与消融机制,实际上起到社会安全阀的作用。在我国转型期,随着政府行政权力逐步从社会经济领域中退出,社会自治空间日益扩大,在国家与社会之间出现了大量的组织与功能空白,这为形成一条减轻与消弭社会冲突的缓冲地带提供了现实条件,为社会缓冲机制发挥作用提供了现实的空间。因而,当前要进一步加强、引导、规范社会中介组织建设,通过建立各种社团组织,确立公民政治,建立兴趣社团,构建促进公民理性交往的中介机制和传导沟通机制,使之发挥理顺关系、处理矛盾等保障社会安全运行的积极作用。

## (二) 中介组织催生公民的公共意识

公共意识是社会成员在公共生活中对人们共同生活及其行为的准则、规范的主观认可,并体现于客观行动上的遵守和执行。公共意识是人们对自身以外的任何公共事物及现象的关注意识,它是一种全局意识、整体意识,是反映个人与社会紧密联系、相互依存关系的意识。公民对公共意识的认识是一个克服私意、心灵默

契的过程。公共意识是现代文明意识的重要组成部分,是社会现代化和城市现代化的必然产物。公共意识是人们对社会公共领域的认识和行为的自觉表现。实践证明,社会成员自觉地发扬公共意识,维护社会整体利益,是一个社会进步和成熟的表现。提倡公共意识,既是时代的要求,也是提高公民素质的需要。

在中国传统文化里,缺少现代社会的公共意识和社会观念。中国文化中公共理念与西方文化截然不同,对于“公”的解释,是“天下为公”,“治国齐家平天下”,“天下”就是国家的天下,而不是百姓的天下,“国”是“家”的延伸和扩大,“家”是“国”的基础。“国”和“家”互相联结,共为一体,构成所谓的“天下”。这个“天下”是“家国”结构的天下,是以私人关系(家庭关系)建构的天下。“家”与“国”两者之间,“国”的治理要摆在首位,有了“国”的治理,就能“齐家”和“平天下”。可见,“国”与“家”与“天下”是联体的,属于一个中心的一套系统思维。由于排斥了公共领域,与个人相对应的不是社会而是国家,决定了人与人之间的关系不是社会关系,而是刚性的“家”与“国”的政治伦理关系。如此排斥国家以外的社会,与“私人”相对的社会的“公共”概念自然没有产生的土壤。

在传统文化里,“个体”被弱化,结果“群体”也未得到加强。社会缺乏自我组织程序,而没有自我的“个体”组成的“群体”必然像一盘散沙,人与人之间仅靠世俗人情建立关系,在“熟人圈子”里,有一定约束,而在这个圈之外,则呈现一副狰狞的面孔。至于“个体”与“群体”的关系,则更多的是前者对后者的依赖。在历史危急关头或是大难临头时,首先想到的是社会对自己的照顾、“安排”,而自己却缺乏主动性和自律精神,对社会、对群体以及对人类生存的环境不负责任。在这种文化背景下,通过中介组织,可以塑造一种适合公共意识生存、发展的文化氛围,弥补中国传统文化中公共意识的缺乏。

中介组织使人们克服私利的偏见,从别人的观点看到以前不曾想过的事物和情况,因而扩大个人的知性与道德能力,个人的价值因此改变,并可容纳更大的公共规范与共同关怀,亦即产生一种转化作用,从“我”要什么,转化成“我们”要什么;从私人个别利益的冲突,转化成对集体共同利益的认知。中介组织因其所具有的“去私存公”的“非营利”特质,已成为公民参与公共事务的良好渠道和起点,并有助于构建公民社会的公共意识。

在现代社会,中介组织的这种实践在国外十分发达。美国人遇到困难和问题的时候,首先想到的不是政府,而是他们周围的非营利部门,因为他们更信任这些组织。在“9·11”事件中,最先行动起来,并且在心理慰藉、医疗、难民救助、献血、发动志愿者方面发挥重大作用的也是这些组织。“9·11”恐怖袭击后,一些慈善机构、民间团体迅速地在全国范围组织起募捐活动,其规模远远超过1995年俄克拉荷马城爆炸案和1991年海湾战争期间的募捐。在华盛顿城区的道路两旁,不时可

以看到慈善机构的工作人员向过往车辆挥舞着募捐和献血的广告牌;在快餐店,买好食物的人们会自觉地将找零投进收款台边的募捐箱里……如同法国著名的政治家与作家托克维尔(Alexis de Tocqueville)在100多年前赞叹美国非营利性组织蓬勃发展所说的,在参与结社生活的过程中,“情感回复了,心胸宽大了,人的心灵在彼此互惠影响下发展起来了,社会互信、互助义务与互惠规范的公民习性养成了”。<sup>①</sup>

中介组织追求的不只是组织所设定的价值,而更重要的是中介组织的公共性,公共性的价值可以涵盖“公共利益”、“公共意识”等经常用来形容第三部门特征的概念,这是中介组织最重要的核心价值。如果没有公共性,它将无法运用社会资源。作为一种独立的公益性组织,中介组织赋予社会一种独特的价值,并起到了与政府和市场不同的作用,它能够有效地利用和配置社会资源(志愿者、志愿活动、公民参与、私人捐助等),使个人能够为公共生活作出贡献,并通过志愿活动发展其组织,促进公民意识的培育和发展。

### (三) 中介组织提升公民的参与能力

中介组织是公民出于共同利益或共同信念、志趣而自愿结成的社团。这些社团区别于以血缘关系组成的家族,也区别于以政治目的组成的当政机构。它不以赢利为目的,不以行政命令为手段,将一大批有学识、有经验、有技能、有志向、有能力、有抱负的人组织和动员起来,共同致力于特定的社会公益事业,为公民提供参与公共事务的机会和方式,并可以通过培训、教育、引导及提供援助等方式动员公民,提高公民的综合素质,在团体成员的互动中提高公民参与公共生活的能力和水准。

市场机制是通过利益关系和雇用与被雇用的关系将人们动员和组织起来参与社会经济活动的,而国家机制是通过政府的自上而下的行政方式动员和组织公民的。由于一个社会的成员构成是复杂和多种成分的,社会成员所从事的活动是多方面、多领域的,特别是存在各种弱势群体,市场机制和国家机制在动员公民参与社会经济发展方面都是有局限性的。在市场机制的动员下,有些人不为利益所动,而更多的人则会因缺乏能力而被排除在利益竞争之外。在国家机制的动员下,人们是被动的,很多人是消极的,而且往往出现很多形式主义的东西。中介组织通过各种中介活动,可以指导和帮助民众,特别是弱势社会群体的人们组织起来,以各种社会基层组织的形式参与社会经济发展。

---

<sup>①</sup> 江明修、陈定铭:《台湾社区大学的创发与建构公民社会》, <http://www.cuhk.hk/ics/21c/issue/article/010350.htm>。

中介组织是社会群体结构多元化、利益多元化的产物,它的出现是市场经济对社会组织结构渗透产生的必然趋势,作为一种新型的组织形式,它将不同所有制、不同主管部门的企业、个体生产者和经营者以新的方式联结在一起。一方面,它不断加强行业自律,制定规章制度,协调各群体利益,在互动的过程中使各组织的运行达到新的整合;另一方面,由于它的官办色彩逐步淡化,代之而起的是更加具有独立性、自主性、行业性特点的社会中介实体。它能够代表行业的利益,反映群众的呼声,帮助完善党和政府的工作,参与民主管理和民主监督,减少摩擦,进行参政议政,推进民主政治进程。中介组织在这方面的作用主要有:①能够为公民提供一种制度化、组织化的政治参与途径。中介组织可把分散的、单个的政治参与聚合起来,遴选、集中组织成员的各种利益和要求,通过特定渠道传递给政府部门。政府可通过行政监督、社会监督和新闻舆论监督,规范人们的行为,使其健康发展。②中介组织在组织公民参与政治的过程中,可以通过向公民宣传灌输法律知识、民主程序等,排除公民政治参与的盲目性、冲动性,使之规范化、程序化、理性化,并建立、健全完善的自律机制。

以社区为例,当前的社区建设离不开社区成员的参与。社区建设的主旨是建设社区,其根本目的在于发展社区,亦即通过整合社区资源、强化社区功能、增强社区活力、培育社区归属感等活动,使居民与社区之间建立协调发展、和谐有序的平衡关系。要达到这一目的,就离不开社区成员积极而富有成效的参与。社区参与度又是衡量社区建设是否成熟的重要标志。参与是民主的前提,没有居民的广泛参与,就不可能有社区民主的发展。社区居民参与社区公共事务的广泛程度以及参与的有序程度,是衡量民主化水平的重要标志之一。社区居民参与公共事务的积极性越高涨,参与的有序程度越高,说明民主化水平越高。所以,在推进社区建设时,要求充分调动社区内一切力量,广泛参与社区建设。

但是就目前的现状看,社区成员的整体参与度并不高。其中,社区成员与社区没有明确的、紧密的利益关系以及不畅通的参与渠道是其主要原因。利益是参与的重要驱动力,当社区成员感到社区与其利益息息相关,而且又有渠道参与,参与后又能见有效地维护其利益时,自然就会积极参与社区事务。社区成员与社区之间的利益关联度究竟有多大,除了社区居委会以及各职能部门进社区搭的牌子外,还有其他什么渠道可参与,已有的渠道在社区成员中的凝聚力有多大?为从根本上解决这些问题,就要大力培育社区中介组织,社区中介组织的触角可以延伸到每一类人群,提供的服务可以覆盖到每一个成员的利益,并能吸纳每一个对该组织感兴趣的成员,不但能真正调动社区成员参与的积极性,还可以有效地拓展社区成员参与的广度和深度。人是社会人,社区是人的社区,人与人之间的交往和沟通是人们生存和发展的需要。近十几年来,我国城市住宅经历了由平房向楼房的变化。其

带来的好处是,可以减少占地面积,使土地资源得到更合理地使用,这是适合我国人多地少的国情、有利于可持续发展所必需的。但同时也带来了突出问题,水泥墙为居民的交往设置了一道天然障碍,阻隔了人们的交往,导致人情淡薄,这些并不是人们所期望的,因而人们眷恋大杂院时的情景。事实证明,具有共同需求的人,才有彼此交往的欲望和基础,所谓人以群分,就是这个道理。在新的环境里,社区居民彼此交往和沟通不是一下子在整个社区展开的,而是先从自己周围或熟悉的人或有共同需求的人开始的,然后再逐渐扩大范围。老年人协会、妇女协会、残疾人协会所以能成立,是因为这些人群有共同语言、共同需求和共同基础。将具有共同特点或需求的人组织起来,建立相应的组织,开展不同形式和丰富多彩的活动,为社区居民交往和沟通创造或提供渠道,促进社区居民彼此之间相认、相识、相知和互相帮助,使社区成为社区居民生活真正的共同体,而不只是因为简单地共居一地形成的形式上的共同体,从而有助于克服现代住宅形成的自然障碍,在社区居民之间构筑交往和沟通的桥梁,满足居民交往和沟通的需求,促进社区居民的全面发展。

在美国,社区中介组织作为连接政府与社区居民的非官方组织,是在政府监督和民众参与下运行的。民众广泛而积极地参与,保证了社区各类政治资源在社区中作用的发挥。例如,同住一个社区的居民,由于中介组织的协调,不同宗教派别和阶层的居民都被调动起来,为社区稳定和发展而共同努力。无论是企业主、政府官员或学生,都在中介组织安排的志愿者活动中饰演同一角色——通过各自努力,积极为社区民众提供方便,共同维护社区的政治秩序。同时,政府对社区中介组织发掘和利用政治资源进行指导和协调,既促使合理配置社区政治资源,发挥政治资源的积极作用,又限制其消极功能。

## 二、中介组织与社会伦理

在我国进行改革开放,建立社会主义市场经济的过程中,社会伦理也经历一个废旧立新的过程。一方面,新产生了大量积极进步的因素;另一方面,也滋生了消极腐败的因素。作为中介组织,它不以追求利润为目的,也没有权势,发扬一切为了社会公共利益的精神,在新旧体制转换过程中是一股积极向上的健康力量,同时可以大大促进与社会主义市场经济相适应的社会伦理体系的形成。

### (一) 中介组织增进社会诚信

自古以来,诚信在属性上一般被纳入道德范畴。“诚信”由两部分构成,即“诚实”和“信任”。“诚实”往往应用于主体对客体(被观察者)的定性,具有客体(被观察者)属性;而“信任”一般是主体通过对客体(被观察者)的定性而产生的感受,具

有主体属性。由于体现主体因客体“诚实”而“信任”客体的思想和行为,诚信就被人们从动态和静态两个方面用作衡量他人、组织、政府言行的标准,既是个人修养的信条,也是一种公共品德,更是自古以来政府治理社会的政治原则。正如孔子所言:“自古皆有死,民无信不立。”政府对人民的诚信是立国之本。因此,诚信是社会中最重要综合力量之一,构成促进经济增长和政治稳定等现象的一个关键因素。

社会的信任关系促进人与人之间的合作,从而构成社会资本,对社会的稳定和社会的发展具有十分重要的意义。由于诚信是人的一种态度,建立在普遍的社会公德基础上,难以有物质表现,所以作为社会关系的一种,它实际上具有不确定性。从另一方面看,也正是因为社会资本基于公共道德,它比起货币资本、人力资本等都更难获得,从而也同样具有难以改变或摧毁的特征,所以以诚信为核心要素的社会资本能够在一个具有不确定性和风险的社会中平衡社会的大震荡,起到促进社会稳定的作用。德国学者马克斯·韦伯认为,要建立一个充满理性、有秩序的社会,首先要有精神的秩序,然后才有政治与法律的秩序。而精神秩序的形成有赖于商业伦理道德和社会诚信形象的完善。

我国处于社会转型时期,改革尚在渐进式发展中。在双重体制交叉并存、改革尚待深化、人们的素质有待提高的情况下,前进过程中出现的新情况、新问题层出不穷,其中社会经济生活中信用缺失问题比较突出,与我国加入WTO后经济发展的前景和趋势不相适应。社会的道德基础脆弱,诚信成为最稀缺的社会资源。改革前中国社会的道德伦理是以集体主义、平均主义和强调大公无私精神为基础的。改革开放以来,随着社会的快速变迁,旧的道德伦理逐步丧失生存的土壤,而与市场经济和法治社会相适应的新道德伦理尚未确立。这中间出现了大量真空地带,使得人们无所适从,或投机取巧,或不择手段,或背信弃义,或随波逐流。在这种情况下,社会出现道德危机,机会主义盛行,诚实与守信很难得到社会的支持与鼓励,人际关系缺乏信任和规范,恶性竞争与排斥合作构成社会发展的极大障碍。在新的规范还没有及时建立起来时,将不可避免地出现一定程度的无序、失范和失信现象。

国外中介组织发展的历史经验表明,中介组织是社会诚信的公共平台,而它们的发展与强大则是市场经济走向规范、有序、成熟的标记。一方面,中介组织的创立和建设,离不开诚信,诚信是中介组织“安身立命”的根本,舍此而无以生存之基础。中介者,居两方之中间,中人也。中人无信,何以为中?有如天平之准心,不偏不倚,居中办事,双方认同,方有作为。中介组织是为社会公益或共益服务的独立机构,为社会提供的是知识产品、精神食粮,其产品的品质和数量与公众的身心健康和福利休戚相关。而中介组织又是不以营利为目的的,它以实现对社会公共责任和完成某种社会使命为目的,具有较高的社会使命感。因此,道德建设和道德

规范对中介组织来说尤为重要。中介组织对人员素质有特殊的要求,中介组织的员工不仅应当具有深厚的专业知识,高超的技能,而且应当具有高度的责任感和综合的个人道德。中介组织的成员之间要有很强的团队合作精神和很高的道德自律。中介组织要完成社会使命,实现组织宗旨,为社会提供更多、更好的准公共产品,必然要求组织成员树立以人为本的观念,将外在的道德原则内化为自己的道德品质 and 自我需求。当社会使命变成组织成员自身对真、善、美的追求时,他们就会自觉遵守诚信规则,维护广大消费者的利益。另一方面,中介组织的活动必须在营造讲诚信的市场环境中才能得到发展。在一个“尔虞我诈”、“反复无常”,甚至以“招、摇、撞、骗”为营生的恶劣市场环境中,中介组织是无法生存的。

中介组织的特点是成员之间彼此认同,对于个人来说,可以克服孤独、疏离化状态。它给予人们一种身处熟人社会的归宿感。对于所有社会成员来说,身处熟人社会都是有利的。对于国家来说,一个建立在社群基础上的熟人社会,其国家诚信度较高,因为在熟人社会里,不仅法律,就是道德也有了较高的约束能力。不难看到,中介组织建立程度高的几个国家,如美、日、德等国,其社会诚信度也比较高。当前,中国提高社会诚信的一个重要途径,首先要通过建立各种自律性的中介组织,由中介组织对本行业建立自己的行业规范,抓好信用自律。其次,要完善信用中介服务系统。个人信用记录系统和社会信用记录系统属于信用信息系统,它们提供了一个最基础的社会信用信息的平台。而真正为社会信用提供服务的是信用中介系统,它主要发挥信用调查、信用征集、信用评价、信用担保、信用咨询、信用管理等功能,从而为社会提供信用产品和服务。正是在这个意义上,信用中介机构的完善与否关系到信用制度能否真正建立。因此,推动信用中介机构发展,培育信用中介市场,应是社会诚信建设的一个重点。

## (二) 中介组织提升社会公德

关于社会公德的价值涵义,学术界长期存在着多种界定。较常见的一种是将社会公德定义为全体居民所公认、人人都必须遵守的起码的道德规范。这一观点主要来自于列宁。列宁在描述未来共产主义社会时谈到,在将来,人们就会“习惯于遵守数百年来人们就知道的、数千年来在一切处世格言上反复谈到的起码的公共生活规则”。<sup>①</sup>另一种观点则把国民公德纳入社会公德的范围。我国最早提出这一思想的是近代启蒙学者梁启超。梁启超是首先把公德作为立国之本提出来的。他说:“公德者何?人群之所以为群,国家之所以为国,赖此德焉以成立者也。”那么什么是公德呢?梁启超通过与私德的区别来界定公德。他认为:“从独善其身

<sup>①</sup> 《列宁选集》第三卷,人民出版社,1972年版,第247页。

者谓之私德,从相善其群者谓之公德。”<sup>①</sup>显然,梁启超所论的公德是从国民对国家的责任的视角提出的,由此唤醒国民的社会责任感,成为凝聚中华民族的道德力量。新中国成立后,提出“五爱”公德,即“爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱公共财产”,实际上也是国民公德的一种提法。国民公德的一个重要特点是与法律密切关系,往往通过法律的形式予以公布,确保实施。我国现行的宪法规定:“中华人民共和国公民必须遵守宪法和法律,保守国家秘密,爱护公共财产,遵守劳动纪律,遵守公共秩序,尊重社会公德。”总之,社会公德是公共生活领域里的社会道德,是社会成员普遍认同或约定的道德概念,通过各种教育和舆论的作用,使人们逐渐形成一定的人生信念与道德准则,包括遵守公共秩序并得到社会群体的普遍认同。它是社会精神文明的综合表征,是一个社会的伦理基石。它不仅可以维护社会公共生活的正常秩序,而且可以陶冶个体道德情操,改善整个社会的道德风貌。

我国自20世纪70年代末开始的经济改革,极大地解放和发展了生产力,推动中国经济和社会发展,而发展的同时,也强烈地呼唤着社会公德的介入。这是因为,中国人的生活性质和范围较以前有极大的不同:活动的公共空间扩展了,在公共场所花的时间增多了,建立公共关系的概念提高了,公共生活的内容丰富了。一句话,公民介入公共生活的活动越来越多了。随着公共活动的增加,公共的观念开始形成,公共生活的道德要求也随之提出。这不仅因为观念是生活的反映,更主要的是公共生活本身包含人们利益上的要求,需要相应的道德予以确认、支持和维护。公共生活的秩序性,也提出了道德对公共行为规范的要求。秩序是公共生活的基本条件,现实生活告诉我们,无序将给公共生活带来严重的结果。没有秩序,经济发展和公共生活都会遭到影响和破坏。经济社会发展越快,其对秩序性的要求越高。而秩序则是规范的结果,没有规范就不可能有良好的秩序。秩序首先需要的是强硬的法律规范,但是仅靠法律规范还是不够的。没有广大市民自觉的公共意识和秩序观念,强制性的法规也有难以奏效的时候。因此,公共秩序还必须依靠道德的力量,通过公众的道德舆论和民众的公德心,配合法规,建立现代公共秩序。

由于文化背景和文化传统的差异,在东方儒教文化圈内,社会公德未得到充分发育。而且,在我们民族文化传统里,存在着浓厚的泛道德主义因素,把普遍认同的道德观念归入“人情”、“良心”的世俗关系里。中介组织的非营利性、志愿性为社会公德的发育提供了一个不带功利性、追求公益性的付出与奉献的认识视角。现代社会公德的价值不仅仅在维持公共秩序的功效上,也不仅仅在教导人们维护法权、遵守规则上,虽然这是公德最基本的道德功能。更重要的是,社会公德还提倡

<sup>①</sup> 余玉花:《现代都市发展和社会公德》,《江西社会科学》2000年第4期。

一种社会精神,一种关注社会、关注他人、乐于奉献的公德精神。在公共事业管理特别是中介组织领域,要使人们的慈善之举、捐助行动和志愿服务从短期的、偶发的行为逐步过渡为长期的、规范的程序,公众的思想觉悟水平和人际关系状况起到相当大的作用。其中所需要的博大胸怀和追求公益性的公共关系是非常高尚的。例如在美国,由于“非营利部门”的有效工作,全国的志愿者已经超过1亿,其中66%的志愿者已经服务了30~50年。统计数据表明,2000年,89%的美国家庭为慈善事业作过贡献,按每小时志愿者价值15.93美元计算,平均每个家庭的捐赠价值为1620美元。志愿者行动范围之广,历时之久,工作之有序,充分体现了美国中介组织人员的思想觉悟水平和人际关系状况。有资料介绍,美国的非营利部门要求业内人员必须有自觉性,诚实正直,不为私利所动,还要求他们有社会责任感,必须全身心投入,并且能严格地按所属机构的宗旨和程序行事。有学者曾意味深长地说,美国人甚至把净化社会和陶冶心灵的崇高使命交给了中介组织。法国学者托克维尔19世纪30年代考察美国后曾预言,美国人的个人主义性格最终将会导致整个社会陷入无政府主义的混乱状态,没有限制的自由使人们只会根据自己个人的好恶行事而无视社会公德。然而,他的预言被大量中介组织的存在、发展所推翻,因为美国的非营利部门倡导和组织的志愿者行动,使人们自愿把自己的一部分时间和财产贡献出来造福社会,有效地控制了个人主义的负面发展。最好的见证是“9·11”救援捐助。“9·11”事件发生后,美国中介组织作出快速反应,并对志愿援救与捐赠活动进行有效组织。在一个半月的时间里,中介组织动员了70%的美国人献血、献钱、捐物、志愿服务,并且有73%的美国人保证继续为“9·11”救援捐助。

### (三) 中介组织保障多元社会中的个性发展

在传统计划体制下,执政党以国家的名义对经济以及各种社会资源实行全面垄断,政治、经济和意识形态三个领域高度重叠,国家政权通过自上而下的统治机构对民间进行无孔不入的控制。政府对绝大部分社会资源进行直接垄断,这里的“资源”不仅指生产资料,而且包括如城市中的住房等生活资料、日常生活用品的供应以及就业等机会资源。也就是说,国家不仅成为生产资料的垄断者,而且是生活资料的发放者,权力和威望的配置者。在这种单质构造的国家中,政治结构的横向分化程度很低,政治中心、经济中心、意识形态中心高度重叠。意识形态是高度划一的,政治则是高度意识形态化的,经济与其他社会生活是高度政治化的。执政党奉行阶级斗争和无产阶级专政理论,通过不间断的政治运动和政治斗争整合人们的思想与行为。久而久之,人们从思维方式到行为方式、生活方式乃至语言、穿着

都高度一体化、单一化了。<sup>①</sup>

1978年以来的改革开放,打破了原有的政治结构和政府治理范式,政府开始向有限政府转变,从一些经济、社会领域退出,让位于经济组织和社会组织。随着社会组织的不断扩张,权力的天平不断向社会领域倾斜:①赋予原有主体越来越大的自主权,②允许新主体存在和发展,从而使得社会领域获得越来越多的权力要素。随着政府机构改革和政府职能转变,非官方、非营利、服务于社会的中介组织体系日益成为社会公共事务管理的主体。它扩大了经济、社会领域自主性发展空间,形成相对独立于国家和政府的社会横向沟通网络。中介组织就是充当这种社会横向沟通的组织化形态,也恰恰是这种格局均衡的打破大大促进了社会政治、经济、文化等方面的大发展。现代社会越来越呈现出多元化特征,多种所有制的出现,社会阶层分化明显,不同阶层收入差距扩大,使人们思想意识受到极大的冲击和变化。一元化的、正统的、主流的执政党的指导思想,在实际社会生活中面临多元化的价值观、人生观、世界观的挑战,这是社会由封闭向开放转化,由简单向复杂转化的伴生现象。社会成员的伦理价值观、社会政治观、生活方式观、时空观等在社会发育过程中呈现出差异,并且逐渐扩大。社会的生活方式也出现分化,现代社会异质性日益增强,社会结构复杂,不同的人口群体由于各自的生活环境、经济与社会地位、职业、民族、价值观念、教育程度等有很大的不同,决定了不同的群体有不同的生活方式,具体表现为不同阶级与阶层的生活方式。这些不同群体的生活方式的存在,使现代社会生活方式呈现出明显的多元化特征。

现代社会日趋多元化的过程也是社会成员个性化的过程,是个体确立真实自我、寻求自身存在意义与存在方式、实现自身价值的过程。密尔指出,所谓个性就是每个人都具有独立意志,能够根据自己的经验、知识、性格与利益对外界事物作出判断,而不是根据他人、社会、传统、习俗作出判断。个性就意味着多样性,意味着每个人不仅有自己的性格、欲望与爱好,而且有不同于他人的生活方式、人生追求和价值观。现代公民社会允许个性的充分发展,允许各种思想、文化同时存在,所以它是一个多姿多彩的多元文化社会。它一方面要求个人生活方式的多样化,社团组织的多样性,主张权力分散于各个个人及社团之中,保持个人及各种社团的自主性。另一方面,它主张各种信仰、思想、文化和谐共存、共同发展,通过理性的交锋产生活力,推动经济社会的进步。

在中国传统社会的家长制家庭及单位制的环境、条件下,难以形成个性。个性的形成和发展有两个基本条件:①由于人类社会的进步,在商品经济高度发展的基

① 孙立平、李强、沈原:《中国社会结构转型的中近期趋势与隐患》,《战略与管理》1998年第5期。

础上,世界市场形成了,交通也高度发达了,人们打破了狭隘的生活环境、生活条件,扩大了活动空间,增强了流动性。社会分工的发展,也使人们的社会联系广泛化,社会关系复杂化,社会角色多样化。这一切,使个体的人不再终生固着于初级社会组织的家族和狭小的单位之中。个体越来越从多种社会角色中发现了自我,越来越成为复杂的社会联系、社会关系的主体。而社会的发展也使社会组织复杂化、高层次化,不再以家族为社会生活重心,以单位为生活的依托,使个体的人成为个性化的个体,成为具有主体意识的自主活动的主体。②在上述变化的同时,随着科学技术的进步和文化教育的发达,人的知识、智慧和能力空前提高。市场经济带来的竞争机制,又促使人们不断更新自己的知识结构和增强活动能力,使人的才能全面发展,个体的自由活动能量不断提高,从而个体的自由意识、主体意识得以形成和不断强化,人日益成为个性化的人,成为具有独立人格、自主活动的人。由于主体意识的形成、发展,个性化的人在所有活动中,不论是物质生活还是精神生活,以及人际交往中,都日益凸显其个性,越来越成为在生活领域中自主的个体。可以说,多元化的存在和个性的发展正是人和社会发展成熟程度和文明程度提高的一种标志,是社会转型的必然结果,而在这种转型过程中,中介组织恰是承载多元化与个性发展的重要平台。

### 三、中国社会现代性的获得

现代性是当今全球最为热门的一个话题。现代性,顾名思义,对其含义的理解离不开对“现代”和“现代化”意义的追溯。按照大多数学者的理解,所谓“现代”,从历史时期讲是指从文艺复兴开始,经启蒙运动到20世纪50年代,实际上就是指西方资本主义从产生、发展而走向现代化(modernization)的过程。学者们一般把笛卡尔尊为现代性的奠基者,黑格尔第一个有意识地对现代性问题进行论证,自马克思·韦伯以后成为西方学术界的热门话题。从已故的维特根斯坦到今天仍然在世的哈贝马斯和吉登斯,“现代性”是许多思想巨人们思考和研究的主要问题之一。他们从各自所从事的学术领域出发,在对现代性问题的批判或肯定的过程中,赋予“现代性”(modernity)以不同的含义。因此,现代性是一个非常宽泛的范畴,难以从单一的层面对其加以理解,也很难给出一个确定无疑的现代性概念,也无法用现代性去叙述自身。但依据学者们的不同论述,多角度地对它进行体味和关注,可以从不同语境来把握它的意义:①从社会层面上讲,人们一般认为,市场经济、民主政治与个体主义(individualism)是现代性社会。现代性社会伴随西方的工业革命和启蒙运动而诞生。马克思是这种社会的最激烈批判者,他用自己的观念建构的共产主义学说就是要克服现代性社会的矛盾。②在意识形态的层面上,“理性主义、个体主义和进步的观念是现代性主流的意识形态”。③现代性即现代主义。在这

种意义上,人们常把它等同于西方的现代化。“现代性意味着某种社会学和历史学意义上的社会结构性重组和制度性变迁……就是西方社会的工业化、市场化和民主化进程中所表现出来的基本特质,主要是韦伯意义上的理性化进程”。<sup>①</sup>

综合考虑以上几种有关现代性的论述,不难发现,对现代性的讨论离不开西方以自由为精神核心的启蒙以及作为启蒙果实的民主、科学。也就是人们通常所称的“西学”。但是“西学”之为“西”,只表明这些由作为人类理性化身的思想家们所“解释”的全人类共同财富,最早出现于适合它们诞生成长的西欧各国罢了,也并不表明这些宝贵精神文化财富是西方所特有的专利。从本质上讲,现代性的内涵并无中西之分,更无中西之别。现代性体现的是理性和启蒙的精神,它相信社会历史的进步和发展,人性和道德的不断改良和完善,人类将从压迫走向解放。从现代性的本质意义而言,它是由新的因素引起的文化系统的调整与转型过程,是在现代化过程中最能体现时代精神的那些因素。它指一种不同于古典时代的新的生活方式,被一种理性精神所支配。这种现代理性包括工具理性(科学)和人文理性(自我价值)。或者说,现代性就是社会在现代化的过程中,在社会各个领域出现的与现代化相适应的属性,包括物质、制度、精神文化等领域发生全面变革过程中所形成的应和现代化的属性。例如,在社会启动和实施现代过程中,与经济(物质文化)的现代化相适应,便会出现工业化、都市化、社会分工化、职业化、科层化等趋势、现象和特征。但现代性与其说是一种现代化的社会模式概念,毋宁说是一种社会发展和文化知识进步的定性概念,通过摆脱传统和古典,它力图展示并标志一种具有全新性质的人类文明和文化。

当前,中国学界对现代性尤其是后现代性特别予以关注,以期借西方后现代性对现代性的批判,避免中国在迈向现代化进程中遭遇到西方发达国家在这一历程中所引发的负面后果与危机。然而,在当今中国,尤其是现实的政治、文化生活中仍然面对的是自秦汉以来2000年无有大变的政治传统,绝大多数中国普通公民还没有真正享受过现代性的果实。也就是说,当代中国在很大的程度上还处于前现代社会,因此当代中国迫切需求现代性,而中介组织的发展是中国社会获得现代性的重要平台。

当然,中介组织的发展与中国社会现代性的形成是一个双边进程。改革开放以前,政府依靠单位制度、户籍制度和身份制度,运用行政权力对社会政治、经济、生活各方面实行严格的管制和控制,从而没有为中介组织的生存和发展留下真正的空间。1978年以后,一方面经济体制的改革使得社会中开始出现自由支配的资源 and 自由活动的空间,并由此产生了一些自下而上的纯民间组织等中介组织;另一

① 王晓东:《走出现代性问题的理论误区》,《求是学刊》2003年第3期。

方面,虽然政府机构的改革和政府职能的转变导致了“政企分开”,但客观上也产生和发展了大量沟通政府和市场的中介组织,进一步培育了社会组织的力量。中介组织在这种社会结构的急速转型中逐渐得到政府的承认和自我发展。

中介组织的发展,在一定程度上又加速中国社会结构的转变。因此,这种正反馈的发展机理使得中介组织迅速地以组织化的独立形态获得了更大的发展空间。中介组织在社会、经济、文化、福利等公共事业领域日益显示其独特的生命力和竞争力。社会的权力结构,也完成了由单一的国家主体逐步向国家、市场、社会的三元结构转变。

中国现代化的进程是中介组织发展的基础,中介组织的发展又是中国社会获得现代性的必要条件。在中国社会现代性获得之前和中介组织尚不发达的前提下,两者只能相互促进,求得共同发展。这里并不认为有了中介组织的存在就形成了中国社会现代性,而是说中国社会现代性的获得需要有社会组织的自主性,并且在国家、社会生活中发挥相当有效的作用。中介组织的发展不仅为“公民社会”提供了组织基础,也提供了必要的社会环境。只有存在发达的中介组织,整个社会才有可能形成公民社会,获得现代性。在成熟的公民社会里,中介组织是一个重要的、独立的社会部门,承担着相当部分的社会管理和社会服务职能,与公众的生活关系密切。也只有在这样的社会里,政府才可能完全放弃部分职能,将其转移到中介组织,且不会因此而招致公众的不满,影响社会的稳定与发展。

## 第七章 中介组织与社会经济

在中国,最初提出中介组织概念是在 20 世纪 90 年代初。当时社会问题尚未显露,现代市场经济建设虽已正式启动,但运行不畅,主要表现在市场信息分割、市场流通阻塞、交易成本过高等方面。在此背景下,国家大力倡导培育中介组织,无疑是基于完善市场运行机制的需要。就此而言,中介组织因其服务于市场交易、效率较高而具有经济价值,是显而易见的。然而随着市场逐利行为迅速膨胀引致众多社会问题,美国意义上的非政府、非营利组织因其可满足道德追求和社会价值偏好而受到越来越多的关注,国内学者由此开始区分市场中中介组织、社会中介组织,并用后者社会公益价值置换中介组织最初的经济含义,进而以非政府组织的属性界定中介组织的属性。这种倾向有助于扭转市场中中介组织发育初期的价值缺失,却可能因过分强调价值理想的纯粹化而导致组织的生存困境。实际上,从一个极端走向另一个极端,都无法完整地把握中介组织的性质、功能和机制意义。不论市场中中介组织还是社会中介组织,其追求公平公正、维护秩序的价值固然应该是相同的,其配置并运作资源、寻求效益和效率的存在形式也是相似的,只是侧重点和经营方式各有不同而已。因此,不论市场中中介组织还是社会中介组织,在维护公平公正、促进利益整合的价值追求上都是社会的,这是其得以生成、发展的功能需求和合法性基础;在讲究资源配置、遵循效率理性的运作方式上都是经济的,这是其得以生存并发挥作用的资源依赖。这两个方面结为一体,即凸显出一个独特的社会经济范畴。本章旨在讨论中介组织融合经济、社会两大领域于一体的社会经济机理,同时为认识中介组织提供一个整合视角。

### 一、中介组织的社会经济含义

随着中国在普遍贫困的起点上启动市场经济机制,被迅速调动起来并快速蔓延的“财富饥渴”几乎很快就将一切可以交易的东西都市场化了,然而人们唯独对中介组织的市场化运作和趋利行为持不宽容的态度,这至少在表面上看来是一个奇怪的现象。当然也可以说,或许正是市场逐利机制对传统社会伦理的侵蚀和瓦解,使惊慌失措的人们把重建社会道德堤坝的重任寄托在中介组织身上,并且由此对中介组织的营利行为采取排斥、遮蔽或漠视的态度。但从知识社会学的角度理解,这与中国尚无现代中介组织的充分实践,而人们又普遍接受了美国学者赛拉蒙描绘的“非营利组织”理想范型,是不无关联的。这种认识虽可理解,却完全是一种

误解。理智地看,任何正式组织都是理性的产物,都需要稳定的生存、生产资源,因而也都“需要有一个坚实、稳固的商业模式”。<sup>①</sup>无视中介组织提供服务的生产性成本从而拒绝给予补偿,或者漠视中介组织事实上的营利行为从而丧失规范的机会,不仅无助于我们所期望的承载公益价值和社会功能的中介组织健康成长,也无法弄清中介组织发展和承担功能的全部机理。正因为如此,比利时学者迪夫尼注意到,西方的科学家们一直对既不属私人营利部门、也不属公共部门的“第三类型”的经济活动感兴趣,20世纪不仅出现了大量关于合作社的研究文献,而且工人合作社甚至在60年代进入了新古典经济学的核心。<sup>②</sup>这使我们不能不首先作出努力,把中介组织的社会经济图式呈现并且勾勒出来。

### (一) 欧盟的“社会经济”范畴

从历史渊源看,主要由美国学者描绘的那种非政府、非营利的第三部门组织,直到20世纪70年代才真正出现并活跃起来。欧洲的情况有所不同,类似的经济实体有着悠久而牢固的传统,互助组织、合作社在欧洲各国已经存在了100多年,结社形式的经济活动和自助运动也有了长期发展。这些组织的成员在结社的基础上开展活动,在19世纪甚至还是非正式的、秘密的,以后才逐渐得到法律的认可。尽管如此,由于各国社会政治、经济状况的多样性,欧洲人对这类组织并没有形成像美国对第三部门那样的普遍共识。当需要对这类组织的经济重要性进行计量研究时,欧洲各国更多地采纳了起源于法国的“社会经济”概念,并形成了相应的分析路径。如今,社会经济概念和相关统计分析路径早已成为欧盟界定第三部门组织的主要方式。

欧盟借用“社会经济”概念,将合作社、互助团体、协会以及基金会等组织类型结合在一起,统称为“社会经济组织”。显然,这种定义与美国的非营利组织或第三部门存在很大交叉,但并不完全相同。欧盟的社会经济组织必须是具有法人资格和特定社会目的的独立组织,其运营应遵循以下准则:①为成员和共同体服务,而不是为了创造利润;②独立、自立地管理,与政府脱离;③民主决策,成员共同负责和一人一票制;④分配时人与劳动要优先于资本。欧盟内部作出这种统一界定有着特定的历史背景。欧共体成立以来,随着各成员国之间统一大市场的形成,商品、资本、劳务和人员可以不受限制地自由流通,同时出现了失业率上升及社会福利水平下降等一系列社会问题。分析其原因,主要是由于欧共体成员国之间经济

① 杨凤禄、孙钦钦:《非营利组织的商业化探讨》,《山东大学学报》2007年第5期。

② 雅克·迪夫尼:《从第三部门到社会企业:概念与方法》,丁开杰、徐天祥编译,《经济社会体制比较》2009年第4期。

发展水平、劳动生产率、资本存量以及自然资源、文化、教育等方面存在诸多差异所致。为此,各成员国达成共识:与经济上的统一大市场相吻合,欧共体需要社会政策的统一。基于这一共识,欧共体执行委员会在1980年颁布了《“社会经济部门”与欧洲无国境市场的通知》,其内容主要有四个方面:①社会经济的定义。法语“社会经济”中的“社会”,是相对于“国家”与“私人”而言的。<sup>①</sup>②对社会经济组织的评价。社会经济组织能够适应社会变化,社会保险、退休金等相互扶助的制度是构成当今社会保障制度的基础。③扶持社会经济组织的政策。对营利企业的各种援助,如提供信息、财政援助、职业培训等,也要向社会经济组织提供;各成员国的法律若有妨碍该类组织发展的内容,应予纠正。④强调要采取措施推进社会经济组织与欧共体统一大市场之间关系的研究。为执行《通知》要求,欧共体随后设立了专门的“社会经济局”。<sup>②</sup>

对社会经济的理解主要是基于它的法律/制度特征或者组织共有的原则,由此形成了界定社会经济组织的两种方式,即法律/制度方法和规范性方法。法律/制度方法从识别主要制度类型着手,通过组织的法律地位识别组织角色。以这种方式界定的社会经济组织主要有三类:①合作社类型的企业。在世界范围内,合作社自19世纪中期即开始出现,迄今不仅已经覆盖众多经济领域,而且出现了一些在市场上具有相当竞争能力并在经营行为上与企业趋同的合作社。②互助社团类型的组织。这类组织也有久远历史,而且在现代社会逐渐制度化,甚至成为一些国家社会保障制度的主要构成之一。这类组织还包括为满足地方共同体需要而自己建立的社区保险体系。③协会类型的组织。这类组织与自由结社的法定权利有关,因而各国的法律形式多样,组织的环境适应性也有所不同。现实中的协会类组织包含众多倡导性组织,也包括众多为了生产商品或服务而形成的个人结社组织,基金会组织也被归入此列。规范性方法强调组织共有的原则,要求尽可能精确地解释为什么那些非常不同的组织追求同样的目标,并共享不同于传统私人部门和公共部门的特征,即人们普遍认为社会经济组织拥有共同特征与生产性的目的有关,也与组织的内部结构有关。然而,规范性方法并不能非此即彼地替代法律制度方法,否则就容易把那些可能建立已久并且符合制度方法的主要组织类型都归入近期才出现的第三部门组织。<sup>③</sup>

① 据此,法国的“社会经济”概念大致可以理解为由社会保险、退休金等相互扶助的制度构成的旨在改善社会关系和社会生活的经济范畴。

② 李恒光:《非营利组织概念界定的国际比较》,《青岛科技大学学报》2004年第1期。

③ 雅克·迪夫尼:《从第三部门到社会企业:概念与方法》,丁开杰、徐天祥编译,《经济社会体制比较》2009年第4期。

总体而言,把法律/制度方法与规范/伦理性方法结合起来定义社会经济组织是普遍能被接受的。由此,社会经济就是“包含合作社和相关企业、互助社团和协会开展的经济活动”,其中包含的道德立场则是服务于成员和共同体、独立管理、民主决策、人力地位优先于资本。由此可以看到,社会经济的合作内容并不排斥利润分配,合作社总是会把部分剩余在成员间分配,一些互助社团也常常把部分剩余以各种方式返还给会员,而非营利组织的定义则完全排除了这些内容。如果说社会经济组织既有生产性目标,也有分配性行为,因而确实显示了其如企业一样的经济的一面,那么其组织目标明确服务于成员或共同体,其组织结构必须实施民主管理并保障成员参与,则明显体现了其社会性本质。

## (二) 非营利组织的社会企业化

颇有讽刺意味的是,当国内众多学者奉赛拉蒙的非营利组织定义为主臬,对市场中介组织过度逐利视而不见,对民办社会组织资源困境提不出方案,而公共舆论甚至对民办社会组织从捐赠中提取必要的管理费也大加挞伐的时候,美国的非营利组织却已经开始纷纷实施企业化战略,社会企业也被认定为重要的社会创新之道了。这的确印证了那句哲理性的话语:所有的理论都是灰色的,而生活之树常青。学术认识可能难以引导实践,实践却必定有能力引导学术。如前所言,美国学者描绘的非营利组织实际上在上世纪70年代才活跃起来,而这时的欧美非营利组织之所以能够显示高格调,与经济高潮、政府财政盈余和福利国家政策对其有保障的投入密不可分。当20世纪80年代后期福利国家纷纷踏上改革道路,90年代以来知识经济泡沫破裂、金融危机连续发生之后,政府购买服务投入和社会捐赠收入双双下滑,欧美非营利组织便不得不面对资源匮乏、竞争加剧、可持续发展能力不足等问题,也不得不重新思考自己的生存模式了。于是,越来越多的非营利组织为了获得更多的收入而往商业经营的方向靠拢。很显然,如果我们不希望非营利组织在财政困境中自取灭亡,便无法指责那些采取商业化措施的组织是在走向堕落。而不论是资源困境还是应对这种困境的商业化措施,都让我们有机会洞见了非营利组织固有的社会经济属性。

美国学者迪斯系统地总结了非营利组织走向商业化经营的五大原因:<sup>①</sup> ①市场经济主导的生产、生活方式,使得营利行为在非营利世界中容易被接受。随着福利国家改革而来的是新自由主义思潮的兴起,人们越来越相信竞争和追求利润对促进效率和变革的作用,认为市场机制应该在社会领域发挥更大的作用。②寻求

<sup>①</sup> J. 格雷戈里·迪斯:《非营利组织的商业化经营》,《非营利组织管理》,中国人民大学出版社2000年版,第123~151页。

提供产品和服务的新方式。研究发现,组织性的慈善机制会使受助人的自尊受损,让他们更加感到孤立无助,所以完全的慈善并非完美。于是,非营利组织开始转而采取收费方式提供产品和服务,一些组织则通过提供就业机会培育受益人的自立能力。③商业化经营是非营利组织财务可持续发展的钥匙。越来越多的非营利组织领导人认识到,自营创收的活动是比捐款和拨款更为可靠的资金来源。为实现财务可持续发展,需要寻求多元化的资金来源,而商业性融资尤为引人注目。④提高组织效率、寻求更多外部捐赠的需要。争夺慈善性基金的竞争是相当激烈的,由于基金会和志愿者都变得更加务实,那些更具市场基础的组织更容易筹集到资金。而在政府拨款缩减、非营利组织数量增加的情况下,政府更倾向于资助那些高效率运作、能使资助资金不断增值的组织。另外,企业也更喜欢选择那些有能力自行“造血”的组织作为捐赠对象和合作伙伴。⑤营利组织的介入对非营利组织的生存环境造成威胁,迫使非营利组织从事商业化经营。营利性组织已经开始进入孤儿院、学校等社会服务领域,面对新的竞争对手,一些非营利组织开始试验商业化经营,其他非营利组织也在压力下采取追随竞争者的策略。

作为自负盈亏的法人,非营利组织为适应市场化管理,采用企业手段实现社会的目的,将是未来无法避免的现象。① 顺应这种现实潮流,欧美政府纷纷对“社会企业”给予认可和扶持,学术界也迅速将其作为研究的热点。根据最早提出“社会企业”书面概念的欧洲合作与发展组织 1994 年的一份报告,社会企业是指那些既利用市场资源又利用非市场资源以使低技术工人重返工作岗位的组织。1996 年,“欧洲对社会排斥的新回答”项目组织(EMES)从九个维度提出了社会企业的操作化定义:①持续地生产并/或交易产品与服务;②实行高度自治;③承担显著的经济风险;④有酬工作的最少化;⑤具有明确的社区利益导向;⑥属于公民的自发行为;⑦决策权不取决于所有权;⑧治理模式具有参与性特征,尤其强调受组织活动影响的人群的参与;⑨有限的利润分配。具体而言,社会企业虽然在不同国家有不同的名称,但共同特征在于它是一种以企业战略实现社会目的的企业。它通过对公共津贴商品和服务生产的补充,追求一定程度的自负盈亏,主要目标是支援社会排斥的牺牲品而不是为股份持有人创造利润。据此,欧洲的社会企业可分为两大类:一是从事重新整合失业者和重新发展被剥夺地区的企业;二是在家庭服务等传统领域和扫盲课堂等回应新需求的领域中,为更大的社区提供商品和服务的企业。在 1999 年 EMES 的组织报告中进一步指出,社会企业具有一种为社会排斥和失业问题带来创新性解决办法的能力。美国罗伯特基金会认为,非营利企业是一种产生

① 陈金贵:《非营利组织社会企业化经营探讨》,http://www.as-sky.com/asbbs/simple/index.php? t71788.html。

收入的机制,其目的是为收入非常低的人们创造工作或训练的机会。该基金会还提出了社会企业家的观念,这些人一般是具有社会工作、社区发展或企业背景的非营利管理人员,他们通过创造社会目的企业,为处于经济主流边缘的人们提供发展的机会。<sup>①</sup> 2002年,美国政府启动了“发展社会企业”的国家战略,探索通过发展行业协会、基金组织、慈善组织、自愿组织、社会发展公司等多种模式的社会企业,实现发展目标。<sup>②</sup> 从上述动向可见,社会企业实质上是介于传统的非营利组织和现实的企业之间,在社会目标之外的经济目标更加明确,具有经济和社会双重身份的组织。这些组织以消除社会排斥、促进社会融合为己任,创造性地采用了企业化的运作模式和服务形式。这无疑仍然属于我们所说的中介组织范畴。

社会企业概念传入中国,一定程度上改变了人们的认知。时立荣认为,由于“人们一直觉得非营利组织就是定位在非政治、非经济的领域……许多研究无法顾及组织自身内部的发展动力和整体关系研究……这就无法跳出政治学对组织地位和领域的认识……以至于不能在国家和市场之间的关系中给非营利组织找到生长的突破点”<sup>③</sup>。基于这种认识,她指出,非营利组织体系实际上可分为三个体层:①在政治层面,主要是实现自己权力和维护公共权利的社团组织;②在经济层面,是能够直接进行相关公共产品的生产和服务交换并寻求社会公益目标的组织领域,即社会企业;③在社会生活层面,是有相同兴趣、爱好以及助人等福利类型的活动组织。由此,中国的社会企业可以追溯到计划经济时期的福利企业和改革初期的非正规就业组织,而新的典型则是各种民办非企业单位。余晓敏等人依据社会使命,把中国的社会企业分为五类,即就业促进类、社会照料服务类、扶贫类、医疗服务类和教育发展类。<sup>④</sup> 王名等人也倾向于把中国的基金会和民办非企业单位看作重要的组织创新实践。<sup>⑤</sup> 由此看来,社会企业不仅突出了组织的经济属性,而且启发我们反思过去那种狭隘的认知方式,以更宽容的态度对待发展中的本土中介组织,如此才能将那些散在的、具有一定社会目标和功能、或多或少存在市场营利行为的组织资源汇集起来,从而更快地拓展出一个中国的中介组织或社会组织领域。

① J. Gregory Dees. *The Meaning of "Social Entrepreneurship"*. Original Draft [Z]. October 31, 1998. Stanford GSB Website, October, 1998.

② 张仁峰:《美国行业协会考察与借鉴》,《宏观经济管理》2005年第9期。

③ 时立荣:《转型与整合:社会企业的性质、构成与发展》,《人文杂志》2007年第4期。

④ 余晓敏、张强、赖佐夫:《国际比较视野下的中国社会企业》,《经济社会体制比较》2011年第1期。

⑤ 王名、朱晓红:《社会组织发展与社会创新》,《经济社会体制比较》2009年第4期。

### (三) 中介组织的社会经济内涵

社会企业的实践典型地呈现了中介组织的社会经济属性。在内涵上,社会企业代表了一种以新的方式聚集资源以创造社会价值的过程,它提供服务或产品来追求经济活力化,为边缘群体提供发展机会。作为一种新的组织形式,它的成立为低收入或有障碍的人群创造就业或培训机会,以企业化的途径满足社会对非营利组织的要求,在社会服务和服务收费上保持平衡,从而形成社会企业的社会目的和经济目的的双重底线标准。<sup>①</sup>事实上,这种双重目标底线正是前述 EMES 对社会企业作出操作化定义的基本依据。仔细分析其中的九个维度,不难发现其中明显可区分出四个经济指标、五个社会指标。也正是在这种双重目标底线上,中介组织的社会经济属性才得以被充分地建构起来。

如果对这种社会经济属性做一个总结,那么它至少应当体现为以下四个层面:  
①它的社会目标本身就包含利益分配的经济性质。就此而言,即便纯粹依靠社会捐赠的慈善组织也具有社会财富“第三次分配”的功能。此外,它还着眼市场与社会整合,提供福利服务,消除贫困、失业和社会排斥,降低市场交易成本,改善宏观经济社会环境。  
②它的运作具有生产性。它着眼于培育社会资本,通过为困难群体提供就业等方式组织生产,直接、持续地提供产品、服务和交易,因而能够从市场获取利润,集生产与保障功能于一身,可提供既有利于经济增长又可削减失业率的生产性福利。  
③它追求理性地配置资源。它在生产和服务中追求经济活力化,通过融合市场营利机制和社会非营利机制,“把商业机制和市场竞争引入非营利性组织,从而让这些组织以更高的效率为社会提供服务”。<sup>②</sup>从而,它也能够实现市场资源和非市场资源、货币资源和非货币资源的优化组合,创造经济效益和社会效益的共赢。  
④它秉持经济与社会协调的总体性思维方式和价值理念。这使它能够摒弃割裂经济与社会、公平与效率的二元对立思维方式,进而转向二元协调统一的思维方式,并采取积极的组织行动方式。社会企业“通过促进福利利益来推动经济效益,防止福利依赖,通过福利手段推动工作计划”。<sup>③</sup>市场中介组织只有坚守公平公正的价值才能获得市场信赖和专业权威,以获取更大经济利益。这都体现了公

① Emerson, J. F. Twerkey, *New Social Entrepreneurs: The Success, Challenge and Lessons of Non-profit Enterprise Creation* [M]. San Francisco: Roberts Foundation, 1996.

② Reis, Tom. *Unleashing the New Resources and Entrepreneurship for the Common Good: A Scan, Synthesis and Scenario for Action* [J]. Battle Creek, W. K. Kellogg Foundation. 27pp.

③ Sangjin Hahn. *Korea's Third Way? Welfare-to-work and the Emerging Third Sector in South Korea* [Z]. 北京 36 届世界社会学大会交流论文, 2004 年, 第 6~7 页。

平与效率协调统一的有效实践。上述四个层面的任何一个层面,都是经济与社会统一和融合。由此也可以让我们感悟到,一方面,中介组织的经济属性与社会属性不是割裂的,而是统一的,两者是一体两面的关系;另一方面,创造服务于社会的经济形式并不是一个神话,从而更加坚定追求经济社会协调发展,使市场机制服务于社会公益的信念。

从社会企业的实践看,经济属性强化了组织目标的双重性,又反过来突出了组织的中介性功能。根据时立荣的研究,“社会企业通过造血式的经济和福利运行方式提高创业就业能力,能够解决社会排斥造成的社会边缘化分离问题,从而增加了底层群体向上流动的动力,有着重大的社会链接作用”。<sup>①</sup> 社会企业的组织运行具有公益性和经营性,组织形式具有边缘性和跨组织性,这种跨越“消解着企业和纯粹公益性组织两者之间的绝对屏蔽”,“表明了组织在整个结构体系中的沟通协调功能”;社会企业以实体性的组织形态、市场化的运作手段寻求资源盈余,通过提供就业机会和经济支持,确保困难群体融入社会主流,“更加显出社会团结的意义”,并且“将个人、企业、国家三者连接在一起”。<sup>②</sup> 这意味着,组织的经济性和中介性在社会企业身上实际上是相互促进的。当然,如果过分强调经济性,中介组织经济性与社会性之间并非没有发生竞争的可能,因而中介组织完全企业化的风险仍然是需要警惕的。

经济性以及向经济性的适度延伸,是中介组织对于自身资源不确定性的反应。它不仅激发了中介组织的发展活力,而且通过这种活力培植了社会对于转型过程不确定性的反应能力。正如弗斯顿伯格所说:“社会企业必须是一个混合体,就其宗旨而言,它是一个传统的非营利组织;而在开辟财源方面,它是一个成功的商业组织。当这两种价值观在组织内互相依存时,该组织才会充满活力。”而经典组织理论则指出,组织的多样性是“社会对不确定性的未来变化作出反应的能力……(它)为解决集体性产出的难题提供了可选方案”。<sup>③</sup> 中国的改革开放实际上就是一个从已知探索未知的社会结构变迁过程。社会企业作为中介性的链接组织,即为适应社会变化的需要而生成,它以其协调功能,构造出社会联结机制,成为维系社会经济秩序的重要纽带。

## 二、中介组织的资源配置机制

从理论上说,任何正式组织都是为着效率而建立的,而效率机制首先是一种资

① 时立荣:《从非正规就业组织到社会企业》,《理论学刊》2005年第9期。

② 时立荣:《转型与整合:社会企业的性质、构成与发展》,《人文杂志》2007年第4期。

③ W. 理查德·斯科特著:《组织理论》,黄洋等译,华夏出版社,2002年,第139页。

源配置和运行机制。中介组织是经济和社会服务范畴的组织,它的基本职能在于围绕社会目标发展生产、繁荣经济。作为一种社会经济形式,中介组织站在市场与社会的分界线上,心怀建设美好社会的宗旨,一手指向社会公益事业,一手握着市场机制,在市场与社会之间架起桥梁。而作为一种资源配置方式,中介组织的优势是相对于市场机制和政府公共服务机制的不足而形成的。在这一方面,关于政府失灵、市场失灵的理论已从经济学角度解释了中介组织产生的根由。为了避免老生常谈,本节基于前文关于社会经济的勾勒,着重对中介组织作为社会经济的资源配置机制进行理论上的分析。首先从透视市场机制和政府计划配置资源的不足开始。

### (一) 市场经济运行机制及其缺失

既然运用市场失灵理论和政府失灵理论解释中介组织的兴起已经成为共识,那么沿着这个思路,以中介组织为主体构成的社会经济范畴、以企业为主体构成的市场经济范畴、以政府为主体构成的计划经济范畴三者就是相对存在的。只有考察市场经济和政府计划机制的优势与劣势,才能明确中介组织及其社会经济范畴的真正意义。

相对于无限增长的人类需求而言,现有的资源总是稀缺的,这决定了资源配置的重要性,也使寻求最有效的资源配置方式成为人类经济活动的中心问题。一般地说,资源配置就是在一定范围内,社会对其拥有的各种资源在其不同用途之间的分配。一方面,由于人类需求的多样化以及由此产生的广泛社会分工,社会需要通过一定的方式把各种资源在不同需求方向或不同分工部门之间进行安排,这可称为结构性的资源配置;另一方面,由于人类需求的再生性和延续性,人们也需要将各种资源在生产、分配、交换、消费等经济运行环节上作出安排,这可称为延续性的资源配置。在自然经济条件下,生产者即消费者,人们自给自足,以家庭为单位进行的延续性资源配置占主导地位。在商品经济条件下,社会分工开始深化,生产者和消费者部分地分离,生产者之间以货币为媒介相互交换货物用以消费,市场调节下的结构性资源配置对于社会的财富积累和经济利益分化日益重要。到市场经济时代,生产发展为社会化的大生产,生产者和消费者可以完全分离,货币转化为资本并成为一切财富的代表,资本的投入产出效益成为经济活动的主要目的,延续性的资源配置已经从属于结构性的资源配置。在这种情况下,资源配置的含义被压缩,成为生产资料、劳动、资本进行有效结合的经济活动,这是一种以生产和利润为核心的资源配置。

市场经济把“经济人”的理性发挥到了顶点。从“经济人”的理性出发,个人作出理性选择和决定是为了其自身利益。为此,人们在经济活动中作为消费者要以

最低的付出获取最大的效用,作为生产者则要以最少的投入获取最大限度的利润。市场的平等性、竞争性、开放性为厂商和个人提供了自由选择的可能,而价值规律则为之提供了调节具体选择行为的杠杆。市场的价格波动向商品生产者提供了市场供给与需求变动的信息,指导商品生产者在利益的驱动下调整自己的生产方向和规模,从而自发地调节社会资源配置的方向、结构和数量,并确定生产资料、劳动和资本在社会生产各部门之间分配的比例。这个过程不断引导社会上的各类人群把自己拥有的资源投入到能够获得最大利益的领域中,并且不断对商品生产者实行优胜劣汰的选择。就此而言,市场经济当然是迄今为止最好的也是最为基础性的资源配置机制。

市场之所以能成为人类迄今为止最有效率的资源配置机制,关键在于价值规律所起的调节作用。这是以市场供求关系决定的价格为条件,以商品的生产成本及厂商对该成本投入的获利预期为基础,通过各方面的自由选择而完成的。在这种情况下,经济学家们自亚当·斯密以来即认为市场这只“看不见的手”能够推动人们从自利的动机出发,一方面最大限度地节约资源并使社会总产品增加到极大值,另一方面在各种买卖关系以及竞争与合作关系中实现互利的经济效果并带来社会福利的普遍增长。经济学家还设想,如果经济中没有任何一个人可以在不使他人境况变坏的同时使自己的情况变得更好,那么这种状态就达到了资源配置的最优化,也就是达到了经济效益的最优化,这被称为帕累托最优。如果一个人可以在不损害他人利益的同时能改善自己的处境,他就在资源配置方面实现了改进,经济的效率也就提高了,这被称为帕累托改进。

市场失灵理论认为,市场机制在提高资源配置效率方面具有显著的优势,如高效率地传递信息和增值社会资源等。但市场机制本身也存在不少局限性,而且市场在事实上并不完备,这使单纯依靠市场配置资源的方式仍然难以避免经济上的巨大浪费,同时还会引发诸多社会问题。斯蒂格利茨提出,市场失灵有八个主要根源,其中六个与非营利组织的兴起有直接或间接的联系:①市场竞争存在盲目性的缺点;②市场不完善;③公共物品;④外部效应;⑤信息不足;⑥失业、通货膨胀及失衡。斯蒂格利茨认为,这六个根源导致市场处于低效率状态,因而如果单纯依靠市场经济自行运行,资源配置将不可能达到帕累托最优。<sup>①</sup>实际上,市场失灵的根源都来自市场本身,与市场经济运行机制的特点密切相关。

(1) 市场经济的资源配置是有效的利润产出机制,也是社会分化的动力扩大机制。市场机制运转的原动力是自由“经济人”的谋利动机,利润才是资源配置的

① [美]斯蒂格利茨:《政府经济学》,春秋出版社1988年版;《经济学》,中国人民大学出版社1997年版。参见申毅:《非营利组织兴起的经济分析》,《贵州工业大学学报》2003年第1期。

真正核心。这时,社会成员的价值首先不是体现为人的价值,而是被物化为其拥有的资本的价值。在这种情况下,社会成员获得的收入取决于其拥有的生产要素以及这些要素创造利润的能力,并通过要素市场的价格机制得以实现。换言之,在市场经济中,收入在不同社会成员之间分配的现实依据是其拥有的生产要素的稀缺程度和要素价格,收入分配形式直接与生产要素相对应,收入分配的多少取决于生产要素的质量和数量,这又反过来决定社会成员对生产要素的再生产。这是一场追逐利润的竞争,社会成员在这场竞争中优胜劣汰,穷者愈穷,富者愈富。因此,市场经济不仅以其个人自由和个体自利的价值基础使社会呈现离心倾向,而且通过利益竞争机制不断地将这种倾向转变成贫富分化的现实。一方面这对利他、公平与团结等社会价值原则构成强力冲击,威胁现实社会的整合;另一方面也对市场机制本身造成潜在的威胁,因为“经济人”的贫富分化最终会造成回避竞争的市场垄断。就此而言,市场经济的纯粹化最终也将导致市场经济的终结。

(2) 市场配置资源追求货币投入产出效益的最大化,但这并不必然带来社会福利的最大化。如果将社会福利界定为社会总产品的拥有量以及人们从实物性消费中所获得的总效用,那么社会福利的最大化并不能从市场经济的逻辑中得出。从一个方面看,在市场经济中,货币转化为资本并成为一切财富的代表,生产者与其说是为了商品的消费效用而生产,不如说是为了商品中蕴含的货币利益而生产。这往往导致货币投入产出效益与实物性投入产出效益不一致。有时货币投入产出效益很高,实物性投入产出效益却并不高;有时实物性投入产出效益很高,货币投入产出效益也不一定高。前一种情况会使厂商蜂拥而至,后一种情况则会使厂商纷纷离弃。这意味着在市场经济条件下,社会总产值的增加并不总是等同于社会总产品的增加。从另一个方面看,实物性投入产出效益无疑对社会福利更有实际意义,但社会总产品的增加在市场经济下也不等同于社会总效用的提高。由于市场本身是一个扩大贫富分化的动力系统,由于价格机制不仅调节生产资源的配置,也调节消费资源的配置,总是有一部分贫困群体被价格机制排除在某类商品的消费群体之外,贫困群体的消费不足和富裕群体的消费过度总是同时存在。根据边际效用规律,当富裕人群消费的物品达到一定数量,他们从增加的同类消费品中得到的边际效用是递减的,这时铺张浪费的行为就会出现。与此同时,贫困人群的消费需求还远未得到满足,尽管该消费品的增加对他们来说仍可得到边际效用递增的效果,他们却没有足够的货币收入来购买这种商品。就是说,所谓的市场均衡其实只是生产和价格的均衡,而不是与社会福利直接相关的消费效用的均衡。这样的后果当然不是帕累托最优。

(3) 市场经济谋求资源的充分利用,但市场的价格机制也使生产与需求发生脱节,并因此无法避免资源的浪费。市场经济的运转以价格机制为媒介,这在生产

(供给)和消费(需求)之间确立了销售/购买这个中间环节。在这个环节上,价格机制为生产者提供了调整生产与供给的信息,同时也为消费者限定了消费方向和消费数量。生产者只愿意生产(供给)那些能卖出且能赢利的商品,消费者只能购买那些愿意买且买得起的商品。生产者根据价格水平调整生产和“供给”,消费者根据价格水平调整自己的消费和“需求”。因此,严格说来,市场经济中只有价格的高低,而不存在商品的剩余或短缺。在这里,所谓价格体现供求关系,实际上体现的是既定价格水平上可赢利的供给和有购买力的需求,而不是社会的绝对供给能力和社会的绝对需求。由此带来三个方面的后果:①没有人愿意提供消费者绝对需要却买不起的私人物品。生产者生产商品是为了销售获利而不是为了消费者消费,他们只关注那些有购买意愿和支付能力的相对需求,对于贫困群体为达到一般生活水平所必需却无力购买的私人物品,没有人愿意生产或供给。②没有人愿意提供消费者绝对需要却不愿买的公共物品。生产者是“经济人”,消费者也是“经济人”。由于公共物品的消费具有非排他性,如果有人付费购买这种物品,并不排斥别人免费享用,因此每个消费者都期望搭别人的“便车”而不愿意付费,这导致生产者失去对公共物品的生产意愿。③社会资源的闲置和浪费。提高经济效益意味着减少浪费,市场经济的资源配置方式在微观经济生活中的优势无可替代,但自马克思以来,市场所固有的局限性也已成为共识。众所周知,市场经济会发生周期性危机,其特征往往体现为“生产过剩”。但正因为仍然存在着不被生产者的自利动机所认可的社会绝对需求,才暴露出这种“生产过剩”的相对性和虚假性。而前文的分析也表明,贫富分化会在现实中损害资源消费的社会总效用。这都说明市场经济依然会造成社会资源的巨大浪费。这主要包括:众多生产者各自根据价格变动来调整资源配置,不能恰好达到供求平衡,从而造成社会资源的浪费;价格变动是供求变动的结果,根据价格变动调节资源配置是一种事后调节,不可避免地伴随着社会资源的浪费;生产者从追逐私人局部利益的短期行为出发,只愿意生产价高利大和见效快的产品,不利于社会资源的中长期合理配置和产业结构的优化,而面对不能为个人带来利润的社会需求,他们宁可让资源闲置。这些问题,其实都与市场经济的利己价值观和价格机制分离了生产、销售、消费有关,它们导致了生产和需求、销售和消费、价值和使用价值的脱节。

## (二) 计划经济运行机制及其缺失

政府介入经济运行的合法性来自市场经济机制的固有缺陷,这是马克思主义者和持自由主义立场的经济学家共同认可的。所不同的是,马克思主义者认为,自由资本主义市场经济的缺陷可以归结为单个企业的经济理性(计划)与社会整体无理性(无计划)的矛盾。要解决这个问题,就必须从根本上改变资源配置机制,将单

企业内部计划的运行模式推广到整个社会,并使各个企业的计划从属于社会整体的计划。市场经济学家则认为,政府只能补充市场机制的不足而不能取代市场经济,换言之,为了使整个社会的资源配置达到最优化,必须发挥市场在资源配置中的基础作用,政府的经济职能必须被限定在宏观调控和公共物品的供给方面。我们将基于这两种认识而形成的政府掌控下的经济生活一并称为计划经济机制。

社会主义国家的建立,使马克思设想的经济资源按照社会计划配置变成了现实。在这种资源配置方式下,政府代表社会充分、直接地掌握经济资源,使社会作为一个整体统一调用人力物力,组织实施生产和建设。这种机制中的经济活动往往不通过货币媒介,而是通过行政指令直接进行,各相关经济活动单位及个人获得的货币报酬也不是从相互间的经济活动中取得,而是由社会统一给予。这样做的目的,是为了最大限度地克服其范畴内所有相邻经济活动间的各种货币类的阻碍、限制和不利作用,为充分发挥资源的内在产出潜能,实现极佳极合理状态创造基础条件。在这种情况下,社会整体及计划范畴内的生产建设更多地追求实物性投入产出效益,而非货币经济投入产出效益,因为前者相对于后者来说更有实际意义。同时,为了实现实物性投入产出效益的最大化,社会给予所属人员的货币报酬也应着重体现人力物力投入量、产品劳务产出量和投入产出效益,即所谓按劳分配。

通常认为,一旦完善的社会计划机制建立起来,它在资源配置方面的优越性将体现为:①可对经济、社会进行总量控制,如总人口、经济总量、建设规模等;从而对经济结构、比例、生产力布局进行调整,充分克服或缓解许多行业人力物力资本大量闲置、服务和产出潜能不能充分发挥的问题,进而提高人力物力资源的使用效率。②可充分掌握社会需求信息,实现以社会绝对需求为依据安排生产,从而有效克服市场经济下生产受价格机制影响突升突降的不利状况,保持生产的相对稳定;可充分掌握人力物力资源,并集中相关人力物力保证与公众直接相关的基本类需求的优先发展;保证经济社会发展中的公众利益倾斜原则;保证关系国计民生的重大、基础项目的优先发展,从而有助于人力物力在全社会的合理配置。③由政府充分掌握支配人力物力资源及相关劳动者的货币分配,可有效地克服、缓解市场经济中无法根本解决的分配不公、两极分化和地区间的悬殊差距;能够通过行政手段调节社会需求,无益、少益、有害、得不偿失类需求不被列入社会发展计划或少做计划,从而使其滋长得到有效控制或遏制。④能够制定经济社会发展的中长期目标,并保证按计划进行;能够通过大量调用人力物力并密切协作,使经过实践证实的有益而成熟的新生类物力、劳务得以大规模发展;能够通过大量调用人力物力,最大限度地保护、改善、建设生态环境;能够制定社会的稳恒态、适宜态,并通过人力物力的调用、控制、调整,最终促成其实现。⑤个人缺乏积极性或者通过个人力量难以发展起来的生产和服务,例如各类公共物品,在社会计划下可得到大规模发展;

计划经济制度还是全员社会保障制度建立的先决、必要、基础条件,没有真正意义的计划经济,就不可能有真正意义的全员社会保障制度。⑥通过以上优势,有助于实现社会总节约,并从根本上增加人类直接受益,充分体现保障最广大人民群众的利益。从某种程度上说,正是这些优越性的部分发挥,使前苏联和中国等社会主义国家在短时间内完成了人才的准备和产业基础的构造,前苏联由落后国家成为超级大国,中国则一度成为世界大三角中的一极。

在资本主义世界,文艺复兴和启蒙运动以来广为传播的自由主义学说成为具有普世价值的意识形态。现代政治学认为,社会先于国家而存在,政府不过是人类理性选择的结果,是为了避免人们因追逐私利而导致社会解体的一种公共设置。现代经济学为此提供了具体的注脚,政府是“经济人”对“社会人”的让步,由于“经济人”控制的市场无法满足社会对公共物品的需求,他们就不得不把公共物品的生产交由政府垄断,并向政府纳税,以政府强制力为中介分担公共物品的成本。另一方面,20世纪30年代美国通过“罗斯福新政”医治经济萧条取得巨大成效,二次大战后德国、日本通过政府的强力主导而使国内经济实力迅速崛起,从实践上证明了政府计划调节机制的有效性,使政府干预经济生活日益得到肯定。至20世纪50年代,凯恩斯主义几乎成了解决经济问题的灵丹妙药,福利国家政策更成为资本主义世界发展的主流模式。客观地讲,这种体制在一定程度上弥补了市场机制的缺陷:①缓解了自由市场经济下的贫富两极分化;②社会需求对经济增长的拉动作用得到提升;③经济运行的无序状态得到抑制,经济发展的中长期规划得到重视;④扩大了政府供给公共物品的能力。这些因素带来了二次大战以后全球经济长达20年的高速发展。

但是,随着20世纪70年代以后全球经济进入衰退时期,西方世界纷纷对政府过多干预经济表示怀疑。认为政府作为发展的推动力是有限的,而国家福利开支日益庞大也损害了私人投资。与此同时,社会主义国家的计划经济体制也开始陷入困境,普遍的低效率、经济结构畸形发展、基本消费品短缺使经济发展陷入怪圈,迫使人们对以前苏联模式为代表的计划经济体制进行反思。人们开始意识到,理想中的计划经济是需要前提条件的,例如全面而充分的社会需求信息、社会绝对需求与资源短缺的矛盾、计划统一性与需求多样性的关系、集体理性与个人理性的协调等等。这意味着至少在现有的社会组织方式、文明程度和技术条件下,全面的社会计划尚难以实现。事实上,在我们看来,马克思设想的社会主义计划经济或许与国家集权主义政治体制是两回事,但两者在实践中的结合确实进一步将计划经济体制引入了死胡同:①在资源短缺的情况下,资源的计划配置转变为政府垄断下的管制经济,经济运行的组织成本过高;②生产者和消费者同时处于被动地位,其主体能动性、选择性、差异性等被忽视或漠视,导致经济活力窒息;③政府机构不断膨

胀,官僚主义盛行,偏好优先发展维护统治权的产业,对社会需求关注不足且反应滞后,导致经济效率低下。

在对政府机制配置资源局限性的反思中,政府失灵理论结合公共物品的生产提出了较为系统的论点:<sup>①</sup>

(1) 高成本与低效率并存。①政府配置资源过程中存在无效率的情况,表现为机构不断膨胀,人员不断增加,管理费用逐年提高,办事效率低下。由于社会成员和政府之间是委托代理关系,政府在主导资源配置时出于趋利避害的目的也会作出不理性行为。②政府的垄断性经营排斥其他机构的竞争,使得资源配置的投入与产出效率无法进行横向比较,运营和管理经常处于低效率状态。③政府行为受到一系列法律的约束及各种社会势力的牵制,在提供公共物品时不可避免地出现高成本、低效率甚至无效率的现象。

(2) 公共物品供给的局限性。总体上说,政府提供公共物品的决策首先是一种政治性决策,倾向于反映代表社会大多数的“中间选民”的偏好。同时,政府提供的服务和公共物品总是普遍的、统一的,这种单一性的缺点无法满足社会对公共物品的多样性需求。再者,政府官员受到任期的限制,更倾向于关注短期问题和效果,不利于长期的社会问题的解决和关注,而政府所受信息的限制加剧了这种局限。

(3) 政府为公共物品筹集资源具有强制性和统一性,不能反映消费者的偏好。企业和个人难以根据自身的具体情况进行选择,而这些购买或支付如用于其他方面,也许能取得更大的效益。由此产生的机会成本使得整个社会资源配置未能达到最优化。此外,政府供给数量越大,社会保障福利水平越高,劳动收入中由社会保障替代的部分越大,工作积极性越低。

(4) 政府行为失范,人员官僚化。由于公共物品的特殊性,其数量和质量难以直接界定,而政府在提供公共物品时处于垄断地位,不存在竞争对手,从而使公众对政府的产出进行有效监督成为一大难题。事实上,政府官员也会受到“经济人”理性的左右,他们倾向于为自己的利益工作,甚至出现假公济私、滥用职权的动机和现象,而政府政策具有公共物品的性质,这就使得政府官员没有足够的动力去设计符合公共利益的政策。这些都是公共物品短缺甚至无效率的直接原因。

应该说,政府强力干预经济运行是过去一个世纪中人类寻求新型资源配置机制的一次尝试,这次尝试以自由市场经济神话的破灭为背景,最终通过社会主义和

<sup>①</sup> 参阅孙光德、董克用:《社会保障理论》,中国人民大学出版社2004年版,第119~122页;腾世华:《公共物品非营利组织提供的可行性研究》,《北京行政学院学报》2003年第1期;成志刚、刘丽华:《论我国非营利组织参与社会保障的理论依据》,《理论界》2006年第4期。

资本主义的两种实践,证明了政府机制干预经济运行的优势所及和局限所在。20世纪70年代以来,前苏联模式社会主义集权政治体制对计划经济的实践终于使得计划经济机制的美好设想再次沦为一种“乌托邦”,后现代资本主义的福利国家政策和国家干预经济政策同样好景不长,社会主义国家和资本主义国家不约而同地走上了体制改革的道路。与以前不同的是,这次人们不得不带着对市场经济危机的恐惧性记忆,面对政府无能为力的现实,在市场神话和政府神话双重破灭的废墟上祈求自己的自由、富裕和文明——在这个意义上,在市场和政府之间,社会第一次作为独立的主体站立起来,中介组织、非营利组织或者第三部门的崛起,正是以社会为主体将自由、富裕、文明三重价值结合起来的一种新型制度安排。

### (三) 中介组织社会经济两重性的生成机理

组织理论认为,“每当未来表现为不确定性时,大量可供选择的组织形式就会显示出其价值。依靠少量组织形式的社会也许会繁荣一段时期,然而一旦环境发生改变,这个社会就会面临严重的问题,直到现存组织被重构,或新的组织形式出现”。<sup>①</sup>就此而言,中介组织的出现,呼应的正是社会和经济环境中出现了市场与政府都无力解决新问题、新需求。对中国来说,中介组织就是对市场经济运转不良、就业竞争压力、政府社会保障缺失、城市化和各种新兴社会服务需求的回应。这些需求本身就既是经济问题,又是社会问题。

中介组织的经济属性来源于其性质上的复合性以及由此带来的运行机制的两重性。不论市场中介组织还是社会中介组织,在组织属性上都具有多元性特点,其中最为核心的是私人性和公益性。可以说,正是这两方面的有机结合确立了中介组织在政府和企业之外独立存在的依据,而中介组织的全部运行机制也都是围绕这两方面设计的。作为私人组织,中介组织在组织机构上独立于政府部门,由民间组成和运作,必须自己解决自己的生存和发展问题,但不能因此忘记服务于公共目的的组织宗旨,否则就混同于企业。作为公益性组织,中介组织在组织目标上区别于企业组织,以服务公共目的为宗旨,不为组织的拥有者谋取利润,但为实现公益目标所需要的成本和资源却应当由组织自己去筹集,否则就混同于政府部门。因此,从一个方面看,中介组织所需的资源可以分为三类:生存资源(即维持组织简单再生产所需的资源)、发展资源(即保证组织扩大再生产所需的资源)和公益资源(即直接实现组织目标所需的资源)。中介组织在这三类资源上都必须做到自给自足。从另一个方面看,私人特征主要是指中介组织的存在和运作方式,公益性特征主要是指中介组织的宗旨和运作结果,两者都贯穿于中介组织运作的全过程。

① W. 理查德·斯科特著:《组织理论》,黄洋等译,华夏出版社,2002年,第139页。

所以,中介组织的运行机制是两重性的,它们一边“经营”价值并追求公益精神的凝聚和弘扬,一边经营资源并谋求资源的汇集和增长。这种两重机制之所以能够复合在一起,是因为价值的经营和实现要以资源的流动为载体。

作为资源占有、经营和分配主体的中介组织无疑是经济的。作为市场中介组织的律师事务所、会计师事务所、职业中介机构等本身虽然承载公正和公益价值,同时也是十足的营利性组织,这已经众所周知。即便对非营利组织来说,它们在生存和发展方面也明显具有自己的利益。①非营利组织并不具有生存保障,它们不得不在财力上自给自足,因而必须努力使收入大于支出,以便既能维持组织生存,又能追求并从事公益事业;②非营利组织从事的事业不是没有成本的,它们提供的服务可以不免费,即使向社会提供免费服务,也可看做一种付费人和获益人不一致的志愿转移支付行为;③非营利组织不是没有竞争的,由于从民间发起,任何个人、企业和团体都可能成为非营利组织的主体,那些成本高、效益低、服务质量差的非营利组织可能失去政府和公众的支持,优胜劣汰的市场法则同样适用于非营利组织;④非营利组织不是政策自足的,它们也需要一系列宏观和微观政策来调整组织内部和外部的关系。因此,非营利组织与企业存在诸多相似之处。①就是说,中介组织中明确不以营利为目的的非营利部门实际上也是追求营利的,它们所谓的非营利,其实是指组织盈余不得在组织成员或出资人中进行分配。换言之,非营利组织的本质是非营利分配,而组织本身则是营利的。它们是潜在的经济力量,不仅对宏观经济环境有重要影响,而且作为微观经济主体活跃在经济生活中。

强调中介组织的经济属性,仍然不能忘记其组织特性及运行机制的两重性。它们只有把私人性和公益性复合在一起,把经营价值的公益行为和经营资源的经济行为统一起来,才能既在运作机制上优于政府组织,又在社会效益上优于企业组织,从而获得独立存在的依据。正是这种特征使得中介组织产生了与一般营利性企业的根本区别。一般营利性企业的职能是生产利润,创造社会财富,它们必须以营利的方式开展组织活动,以市场为媒介向顾客提供产品,向员工支付工资,并且不断扩大利润,积累财富,向国家纳税,推动国民生产总值的提高。中介组织的职能则是促进社会公平,推进公益事业,它们以营利或非营利的方式开展组织活动,主要通过经营公共产品,以非市场化的媒介向社会提供那些不能由政府或企业充分提供的物品和劳务,保障经济和社会的全面发展。所以,我们说中介组织也是经济组织,但它们又不是一般营利性的经济组织,而是兼有经济功能和公益性服务功能的组织,积累财富、创造利润并非其主要职能。换言之,中介组织是以经济运作为载体,谋求社会公益价值的组织。如果说它们也是经济的,那么它们的经营行为

① [美]P. B. 弗斯顿伯格:《非营利机构的生财之道》,科学出版社1991年版,第8~9页。

在很大程度上是谋求以最小的经济成本获取最大的社会效益。萨拉蒙对国际非营利组织的研究得出了以下三个值得重视的结论：<sup>①</sup> ①非营利组织已经成为一个重要的经济力量。1995年，英、美等22个国家的非营利部门构成了1.1万亿美元的行业，这些国家的非营利支出平均达到国内生产总值的4.6%。如果把这些国家的非营利部门看做一个经济体，那么它的经济实力在世界各国中可占第八位。②非营利部门的多数收入来自会费、服务收费和公共部门，而不是来自慈善捐赠。③非营利部门提供的产品以福利服务占主导，这使其具有超越于经济的社会和政治影响。这些发现，从经验上证明了中介组织融合经济社会功能于一体的能力。

我们所谓的“社会经济”，就是这种通过民间经济行为谋取社会公益价值的经济范畴。在这里，人们用“经济人”的方式追求“社会人”的利益，资源、物品和服务不再是纯经济的私人资本或私人物品，而是转化为社会资本或公共物品；其流通过程由于弱化了等价交换原则而更趋近于需求导向，投入和产生的竞争机制也就更多地谋求效用最大化而不是利润最大化。简言之，社会经济就是由民间独立运作，谋求社会资本增值和社会公益最大化的经济范畴。社会经济概念无疑打破了将市场领域和社会领域、市场机制和社会机制截然分立的传统观点，它表明在在市场领域和社会领域、市场机制和社会机制之间存在一个叠合交融的“中间地带”，出现了一个融合经济与社会于一体的新的功能领域。从这一角度讲，中介组织就是社会资本运作的组织形式，是一种以有效率的方式谋求经济发展服务于社会公平的新机制。

社会经济范畴体现了中介组织的优势之所及，但也意味着其困境之所在。因为中介组织的两重性中存在潜在的冲突，一旦对资源的经营和对价值的经营发生偏离，中介组织就会面临各种各样的问题，乃至对经济和社会发展产生负功能。毕竟，衡量一个中介组织（尤其是非营利组织）的成败，主要是看它为社会物质文明和精神文明发展所提供服务的数量和质量，而不是看它是否赢利或赢利多少。中介组织为了维持其社会服务的本质，必须避免因过于营利而失去其原有的宗旨和任务，这意味着它们形成了同时考虑宗旨和赚钱或是考虑社会目的和经济目的的双重底线。因此，社会经济从本质上体现了对中介组织兼顾公平和效率的要求。换言之，考察中介组织的有效性不外乎两个角度：公平和效率。公平角度是从“社会人”的立场出发，中介组织如果能保证分配公平（如最后收入分配的平等）即为有效，反之则为失灵。效率角度是指从“经济人”的立场出发，中介组织能够提高资源

① [美]莱斯特·萨拉蒙等：《全球公民社会——非营利部门视界》，社会科学文献出版社2002年版，第7～36页。

配置效率即为有效,其实际发挥功能与理想功能发生偏离即为失灵。<sup>①</sup>

#### (四) 中介组织的社会经济资源配置

政府失灵和市场失灵只是从外部解释了中介组织作为一个整体的兴起,却没有从内部对中介组织的资源配置方式进行分析与描述。因此还需要回答,中介组织究竟通过何种方式、运用何种机制把自身的两重性统一起来并融为一体?我们认为,其中至少包含以下三种机制:

##### 1. 社会经济的资源配置机制

这一机制由五个要素构成。<sup>①</sup>①社会人的价值观。在社会经济中,尽管个人及各经济活动单位仍然部分地通过在相互间的经济活动中取得货币而维持自身的生存与发展,但这时他们首先是作为人的价值,而不是首先作为劳动的提供者而存在。作为克服市场失灵的一种机制,非营利组织通过价值倡导和公益动员,把分散在个人或群体中的资源集中起来,以解决人们共同需求的但又无法使大多数人都支持的公共物品。在此过程中,尽管有些人不付款也可以从某些组织行为中获得利益,但是如果他们的确支付了一定数额的价款,就能够获得更高的心理利益。所以,非营利组织有时会尽可能地通过宣传付款人的知名度来加强其情感享受。②社会需求导向。中介组织提供产品和服务,尽管表面上是以个人为对象,但实际的着眼点却在于整个社会。例如,社会企业虽然只为少数困难人群提供就业和培训,但它真正追求的却是消除社会排斥,促进社会融合,因此关注的是社区、社会的整体利益、长远利益。由于把目标设定在人与社会,也由于特定的非利润分配原则,所以它能够摆脱经营者私人利益的限制,使生产和服务的目标回归真实效用,从而使市场“商品拜物教”所导致的价值和使用价值得到分离。③市场运作平台。中介组织由公民自发组建,仍然属于私人领域,必须自负盈亏,自谋发展,自律运行,因此既有多样性,也有竞争性。这使它们必须像市场领域的企业一样,根据市场需求定位自己的产品和服务,尽管它并不以获取投资的最高回报率为最终目的。具体而言,在组织的经营定位和生产目标上,中介组织须遵循市场导向的原则,准确地实施市场细分和定位,发现顾客现有的和预期的需求,并据此设计和提供服务产品。④实物产出效益。中介组织大多具有分配限制,也着重于增进服务对象的实际福利,因而更加关注产品和服务的真实效用,更加注重以实物而不是货币衡量经济效益。⑤非营利性分配。诸如经济合作社一类的中介组织,即便不像传统非营利组织那样实施分配约束,在分配时也会强调人力优先于资本。上述五个要素从价值理念、资源筹集、组织生产到实施分配,涉及资源配置的各个环节,从而形成了一套独特的资源机制。

<sup>①</sup> 张展:《中国市场中介组织有效性分析》,《沈阳师范大学学报》2005年第6期。

## 2. 中介组织与公共物品供给机制

中介组织实际上是以提供公共物品为目标,但遵循市场竞争机制运作的组织。中介组织和第三部门的发展本身是社会需求和利益格局多元化的结果,它们所追求的也正是满足特定群体的利益要求。但由于中介组织在结构方面具有草根性、独立性,组织及成员必须对自己的行为负责,因此它们需要合理定位自己的职能,对社会需求作出及时回应,同时保持对公共事务的参与热情,从而以良好的形象和准确的市场定位与同行乃至政府部门竞争。正是这一点,使中介组织在服务的质量和效率方面具备了相对于政府的优越性。在美国,非营利组织大规模参与社区服务和社区建设,能更好地满足社区居民的多种需求,改善社区服务质量,使之更便捷,更有效,更易使人承受。它们致力于提供各种社区服务,如就业培训、抚养贫困儿童、成人教育、针对低收入者的房屋中介和医疗保健、照看老幼等;它们也努力培育邻里关系,保护生态环境,提供文化娱乐设施,关注精神需求,等等。基本上,有什么样的社会性需求,就会有提供这种需求的非营利组织,从而保证社会服务的极大丰富。由于非营利组织提供的服务是对政府与市场的必要补充,所以它们也与政府及市场之间存在频繁的互动和交换关系。美国政府认为,在社区建设中,如果通过各种社区组织搭建的利益共享机制能促进社区资源的整合,解决共同关注的社区问题,那么这些资源就能反过来成为社区组织产生和发展的动力。

## 3. 中介组织与社会福利推进机制

总体而言,增进福利和人权,是中介组织、非营利组织的核心目标,因而它们共同构成了社会福利的推进机制。在社会保障方面,社会保障制度是市场经济体制的重要组成部分,是市场机制发挥作用的制度保证。随着我国政府职能的转换和企业办社会职能的分离,需要非营利组织来承接以往由政府和企业包揽的提供公共物品和社会保障的某些职能,满足社会发展的要求。在关怀弱势群体方面,许多非营利组织的主旨是救助和帮助失业人群、老年人、残疾人、儿童、妇女、患疾病而缺乏救治以及家境贫寒的人。为了达到这一目标,非营利组织常常会采取一些行动引起全社会对这些群体的关注。在扩大社会公平,缩小贫富差距方面,非营利组织在许多国家得到不同程度的发展,这一现象不是偶然的,而是因为非营利组织在社会变革过程中起到了“润滑剂”的作用,其关注贫困、救助弱者等行动有助于扩大社会公平,缩小贫富差距,保证社会稳定,推进改革进程。在社会秩序方面,非营利组织体现了对急需各种服务却又较少得到帮助的社会弱势群体的关怀、帮助,在一定程度上实现了社会资源的再分配,有效地化解了社会矛盾,维护和促进了社会的公平、公正,发挥着独特的社会稳定器的作用。

通过上述三种机制,中介组织实现了资源配置效率的优化,从而也补充并优化了政府与市场的功能。在公平、公正价值的引导下,中介组织的社会经济属性和相

关投入,也就是对社会资本的投资,使其在整合分散社会资源、增强经济社会活力、促进就业和福利、平衡社会财富分配等方面发挥了不可替代的经济功能,而这些经济功能正是中介组织体现自身社会链接作用的基础和依靠。

## 第八章 中介组织的内部运作与管理策略

发展中介组织,是完善中国社会结构体系的重要环节,也是实现社会运行机制现代化的重要依托,因而它对于中国的政治体制、市场机制、社会整合和文化转型等方面都意义深远。正因为如此,中介组织一旦行为失范,也会对上述方面造成重大危害。从总体看,当前中国的中介组织在发展的外部环境、市场主体性、中介服务标准、机构组织形式、行业规则和职业道德操守以及政府管理体制、行业自律程度等诸多方面都与国外同行差距较大,规范管理程度也较差。因此,必须在检视中国中介组织发展历程和管理体制变革的基础上,对探讨如何完善中介组织的内部运营和外部监管给予足够的重视。

### 一、中介组织的培育和发展

党的十一届三中全会以后,我国实施“对外开放、对内搞活”的经济建设方针。随着社会主义计划商品经济的发展以及社会主义市场经济体制改革的深入,经济市场化运作逐步确立主体地位,中介组织的恢复发展也势在必行,日渐为政府和社会所重视。发达国家的实践经验表明,中介组织是商品交换的产物,也是市场经济基本框架以及现代公民社会的重要组成部分,各类中介组织在现代经济社会运作过程中的重要作用不可或缺。从我国改革开放 20 多年的实践看,在市场经济体制与市场体系的完善,市场机制和法治环境的健全,企业经济效益的提高和民众社会生活的丰富便捷等方面,中介组织发挥的重要作用日益凸显。加快对各类中介组织的培育,加强对中介组织的规范和管理,已成为我国深化体制改革、促进经济社会发展、建设新型社会运作机制的共同需要和重要环节。

#### (一) 中介组织的成长与发展

从中介组织恢复以来的纵向发展历程看,我国的中介组织是在改革开放的发展、市场经济体制改革的深入、政府机构改革和行政职能转变的进程中得到培育和发展的。上海中介组织在 20 世纪 80 年代初至 90 年代末的恢复发展历程,显示了中介组织的崛起和成长相伴着市场经济体制改革和政府机构改革进程的深入而发展。考察上海中介组织恢复、发展的过程,可以看到它们在早期大致分为两个阶段:

20 世纪 80 年代末至 90 年代初,政府在中介组织逐渐恢复时期发挥了主导性的作用。十一届三中全会后,中介组织开始逐步恢复。在上海,“文革”期间中断的

律师行业率先恢复。1980年3月,上海律师协会正式恢复建立,当时全市承办律师业务的只有43人。1981年1月1日,上海公证会计师事务所成立(现名上海会计师事务所),成为改革开放后全国首家恢复的市场类中介组织。这一时期中介组织逐步出现,但发展不快。值得指出的是,最初的中介机构大多是由政府或高校所辖部门直接组建,由政府或高校出资创办,经济性质一般为全民所有制事业单位,从业人员也多为机关或事业单位干部和专业人员。无论是机构还是从业人员,往往尚未脱离与主办单位的直接关系,带有关或事业单位机构延伸的性质。

20世纪90年代十年间,中介组织随着市场经济体制改革的发展,也进入快速增长、形式多样化的发展时期。1992年邓小平同志“南巡”讲话发表后,市场经济改革进程加速,中介组织也随之快速增长,数量、规模和种类上都有很大发展。大型国有企业、金融机构、社团以及私营非公经济组织开始创办中介组织。国家逐步发布规范各类中介组织的有关法规,但中介组织的经营管理比较复杂,全属国有企业型、集体合作型、私营非公经济型、机关事业型甚至混合所有制型等多种所有制经营形式并存,但在不同经济成分中公有制单位仍居主体。

从不同行业类别中介组织横向发展的情况看,中介组织的发展成熟又与经济市场化、市场机制和市场体系,以及法制规范等体制或制度的逐步完善密切相关。这里仅以法律行业、会计行业和行业协会、商会等具有典型市场中介特点的行业为考察对象:

### 1. 法律行业

恢复法律中介的服务始于20世纪70年代末,当时为配合实施1979年的《刑事诉讼法》,恢复和重建了律师制度。1980年,为适应国际交往中证明业务的需要,恢复重建了公证制度。随着改革开放的扩大,市场经济体制建立完善和民主法制建设的发展,为社会公众提供的法律中介服务范围逐渐扩展至诉讼代理、公证证明、鉴证咨询、专利代理等,我国法律中介服务也初具规模,逐步构成律师事务、法律公证、基层法律服务等不同层次的法律中介服务体系。经过20多年的发展,全国的法律中介服务机构数量达48000多家,律师事务所9000多家,律师近11万多名;公证处3189家,公证员18654人;基层法律服务所35385家,基层法律服务工作者119772名;专利代理机构500多家,专利代理人4000多名。<sup>①</sup>

在此过程中,律师业管理制度进行了一系列的改革:①改变律师资格的授予制度。1986年,率先实行全国统一的律师执业资格考试制度,以通过全国考试取得律师资格的方式取代了过去单纯由司法行政机关考核授予律师资格的做法。②改

<sup>①</sup> 李勇主编:《经济鉴证类社会中介组织服务行业发展理论研究》,中国财政经济出版社2001年出版,第72~73页。

革律师事务所经费管理办法。1986年起,逐步推广实行律师机构“单独核算,自负盈亏,自收自支,结余留用”的经费管理办法,增强律师机构的自我发展能力。<sup>③</sup>改变律师事务所完全由国家核发编制、核发经费设立的体制。1988年起开始进行合作制律师事务所的试点工作。1988年初,河北保定成立全国第一家不受国家编制和经费限制的合作制律师事务所,逐步打破法律行业单一“国办”的局面,向合伙制、合作制等多元组织形式过度发展。与此同时,律师事务所内部管理体制改革也有所进展,一些律师事务所采取股份制组织形式。<sup>①</sup>

此外,司法部门还进行其他改革。如:律师工资从固定工资制,到实行工资与综合目标责任制挂钩,并逐步过渡到采用效益浮动工资制;律师由国家干部身份逐步转为非公职身份,律师的国家行政干部待遇改为律师专业职务待遇,律师事务所实行招聘制度;改进和强化管理,建立律师惩戒制度,制定《律师职业道德和执业纪律规范》;等等。这一系列改革,为我国律师事业的发展创造了有利条件。律师行业逐步形成国有律师事务所、合作所、合伙人所和个人所等多种经营组织形式。律师工作已进入金融、证券、企业兼并、房地产、知识产权、国际贸易、反倾销、高科技等法律服务领域,律师队伍以及律师事务所也逐渐朝着专业化、规模化方向发展。

其他法律服务行业也在制度建设、经营形式、执业管理等方面不断拓展,初步建立执业资格准入、业务培训、工作程序、执业纪律和惩戒等制度,并对执业责任保险制度和执业风险基金制度进行探索试行。继实行律师资格考试后,公证、专利代理、商标代理、企业法律顾问等专业资质的全国统一资格考试制度也已施行。

律师业务领域已由恢复初期单纯的刑事辩护,发展到涉外经济、金融、房地产、证券、高科技等市场经济的各个领域,涉及国家政治、经济和社会生活的方方面面。法律中介服务加强了对社会公众法律知识的普及、宣传和教育,在调节市场主体之间的经济关系,保障经济主体的合法权益,维护市场公正交易,维护国家法律的正确实施,预防和平息纠纷,维护社会秩序的稳定等方面发挥了重要作用。

## 2. 会计行业

1980年12月,财政部发布《关于成立会计顾问处的暂行规定》,标志着注册会计师制度的重建。1986年7月,国务院颁布《中华人民共和国注册会计师条例》,确立了注册会计师行业的法律地位,原则上规定了注册会计师的工作性质、考试注册、业务范围,以及会计师事务所的管理等。1988年11月,中国注册会计师协会成立,将注册会计师管理纳入法制规范轨道,引导其接受政府的监督、指导,完善行业协会的自我管理。与此同时,我国另一支社会审计队伍——注册审计师也从无

<sup>①</sup> 董志凯:《1978年以来我国市场中介组织的成长》, <http://unionforum.cei.gov.cn20010328>。

到有发展成长起来。1993年11月,中国注册会计师协会成立。1995年1月,《中华人民共和国审计法》正式实施,我国的审计工作走上法制化发展轨道。为加强管理和统一规范注册会计师行业,1995年6月19日,中国注册会计师协会与中国注册会计师协会实现联合。随着《中华人民共和国注册会计师法》的出台,统一法律规范、统一执业标准、统一监督管理的制度要求得以建立,注册会计师行业已沿着法制化、规范化方向发展。如今,注册会计师事务所的业务领域已覆盖到国有企业、“三资”企业、有限责任公司、股份有限公司等的审计、资产评估,各类公司、企业以及企业化管理的事业单位的验资,基建工程预决算审计,司法鉴定,向各类经济组织提供管理咨询、税务代理服务,向社会提供财会人员培训服务等方面。总的看来,事务所的发展在服务改革开放、促进证券市场发育、深化国有企业改革和国家经济建设等方面发挥了积极作用。

### 3. 行业协会和商会

与其他中介组织相比,行业协会和商会具有一定的特殊性,它们既是企业的行业自律性管理组织,又是中介机构的自律性行业管理组织。它们承担着维护市场秩序、规范中介机构的运行、保证中介机构的素质、监督中介机构从业人员的行为等诸多职能,是联系政府与企业和其他中介机构的纽带和桥梁,因此它们与政府的关系也更为密切。20世纪80年代,随着企业扩权的发展并针对条块分割的问题,提出了“按行业组织、按行业管理、按行业规范”的原则。1985年颁布《国民经济行业分类和代码》,行业的概念得到增强,部门的概念逐步弱化。1988年,行政机构改革中撤销了一批专业司局,地方撤销了一批行政性二级公司,相继在中央和地方建立了一批行业协会,我国行业协会在这个阶段开始了初创时期。20世纪90年代,随着改革的深化,党的十四大确立了社会主义市场经济体制改革的目标,十四届三中全会提出要发挥行业协会、商会等组织的作用,要求行业协会通过资格认定,依据市场规则,建立自律性运行机制,承担相应的法律和经济责任,接受政府有关部门的管理和监督。其后,行业协会得到普遍的发展,工业系统相继成立了中国食品工业协会、中国包装技术协会、家电协会、皮革协会、自行车协会、陶瓷协会等几十个行业协会。1994年,全国正式登记的工业行业协会有160家,至1997年底,全国工业系统国家一级的行业协会达208家。<sup>①</sup> 这些行业协会在行业统计、行业规范、行业标准修订、技术改造项目的咨询论证,以及业内培训、国际交流等方面,做了大量工作。但在行业协会组织设置、自身建设和功能发挥等方面还存在不少问题。而中国国际贸易促进会、中国国际商会、中国工商联等则是一些典型的半官

<sup>①</sup> 董志凯:《1978年以来我国市场中介组织的成长》, <http://unionforum.cei.gov.cn20010328>。

方或民间性中介组织,在沟通联络政府与企业之间关系,提供双向服务,分担政府职能,反映企业意见和建议等方面,开始发挥重要作用。

由此可见,我国中介组织发育和成长的初期具有如下特点:①中介组织的发展伴随政府行政体制改革的深化和政府职能转变的加速而逐渐得到发展,中介组织的恢复发展与政府主导性的培育扶植和放权让利分不开,因此具有明显的政府推动作用的背景,形成了我国中介组织特有的背景和特征;②中介组织的成长依托于市场经济体制的改革深入,随着商品经济的发展、市场体系的建立和公民权利的确认而成长和发展壮大的。由于我国处于社会主义初级阶段,在由计划经济体制向市场经济体制转型初期,市场发育还不健全,秩序规范程度还不成熟,中介组织的发展也有一个逐渐成长、逐步走向成熟的过程。在此期间,中介组织的功能拓展和作用发挥尚需一段时日。

## (二) 中介组织与政府主管部门的“脱钩改制”

按照中介组织的活动领域和功能分类,可以把中介组织分为市场类中介组织和社会类中介组织两大类。社会类中介组织主要从事社会活动,不以自身的特殊利益和营利为目的,介于政府与企业之间,充当利益或志趣相同或相近的组织、群体的社会中介,是带有明显公益性的民间组织。市场类中介组织则通过社会中介服务获取收益,属于营利性的民间组织,在承担社会的经济职能或市场职能的同时,也承担部分社会职能。市场类中介组织处于政府与企业之间,与市场经济联系密切,其中不少类型可归属于第三产业中的现代服务行业。按照市场类中介组织的职能和活动范围,还可以细分为鉴证类、评估类、经纪等类型。其中,鉴证类的主要职能是提供具有法律效应的鉴定与认证,包括律师事务所、注册会计师(审计师)事务所、税务师事务所、专利商标事务所等。评估类的主要职能是提供具有权威性的评定和估价,包括各种类型的资产评估师事务所等。经纪类的主要职能是提供各类市场中介服务,分布在各个领域,包括产权交易中介、房地产交易、人力资源中介、文化经纪中介、科技与教育中介、体育经纪中介,以及信息咨询等机构。

根据国务院办公厅有关文件对经济鉴证类社会中介机构的概念界定:“经济鉴证类社会中介机构是指:利用专业知识和专门技能对经济组织或经营者的经济活动及有关资料进行鉴证,发表具有证明效力的意见,实行有偿服务并承担相应法律责任的机构或组织;利用专业知识和专门技能接受政府部门、司法机关的委托,出具鉴证报告或发表专业技术性意见,实行有偿服务并承担法律责任的机构或组织;利用专业知识和专门技能,为经济组织或经营者代理委托事项,出具证明材料,实

行有偿服务并承担相应法律或其他责任的机构或组织。”<sup>①</sup> 可以认为,市场类中介组织基本符合经济鉴证类社会中介组织的范畴。

经济鉴证类社会中介机构的规范执业是市场经济条件下维护经济秩序正常运行,提高经济运行效率的重要保障。改革开放以来,与市场运作关系密切的各种经济鉴证类社会中介机构发展迅速,在服务社会主义经济建设,维护正常的经济秩序,促进政府职能转变等方面发挥了重要作用。随着国有企业改革的深化,企业改组、重整、债转股等工作的深入进行,以及金融、证券、保险等市场的发育和完善,经济鉴证类中介组织功能作用的发挥,例如维护正常的经济运行秩序,沟通政府与企业、企业与公众、企业与市场的联系纽带作用,就显得愈加重要。另外,随着市场经济体制的确立,政府职能转变为加强对国家经济运行的宏观调控、政策制定和监督服务等方面,发挥中介组织在市场运作中的作用也更为必需。因此,中介组织能否独立、公正、客观地行使其职责,成为一个突出的问题。

在市场经济体制创立之初,因为市场体系与市场机制不完善,市场运作与市场秩序不规范,中介市场普遍存在管理混乱,中介组织违规操作,甚至违法经营的现象。这些情况已严重制约了中介机构服务、沟通、公证、监督作用的有效发挥,不加整治将严重影响和扰乱市场经济的运行和发展。因此,彻底清理经济鉴证中介市场,整顿经济鉴证类中介机构,进一步规范市场运作秩序,改善中介执业环境,不仅关系中介组织的独立、规范、健康成长,而且涉及政府行政体制改革和政府职能转变的正常推进,也影响弘扬反腐倡廉的社会风气和社会主义市场经济秩序的正常运行。因此,清理、整顿经济鉴证类社会中介机构,在规范经济鉴证类社会中介机构的运作和发展的基础上,逐步建立适合我国社会主义市场经济体制的中介服务体系,推进社会主义市场经济秩序的规范运作,进而完善社会主义市场经济体制,在国家整个经济体制改革的发展进程中具有重要意义。

20世纪90年代开始,国务院和各部委相继颁布文件,在强调发展市场中介组织,发挥其服务、沟通、公证、监督作用的同时,提出加快转变政府职能、发展经济行业协会等措施,力图把相当一部分经济活动、社会服务和监督职能转交给中介组织。此外,还提出要对中介事务所的人事编制、收费价格、工资福利、业务承接、财务管理实行“五放开”;要求党政机关与所办经济实体在人员、财务、业务、名称方面与挂靠单位实行“四脱钩”,进行体制改革。

从1997年起,政府开始按市场经济要求的“独立、客观、公正”原则,对部分市场化发育程度较高、与公众利益密切相关的中介组织进行清理整顿,实行“人员、财

<sup>①</sup> 《国务院办公厅转发国务院清理整顿经济鉴证类社会中介机构领导小组关于经济鉴证类社会中介机构与政府部门实行脱钩改制意见的通知》(国办发[2000]51号文件)。

产、业务、名称”与挂靠单位彻底脱钩，并改制为由具体执业资格的自然人发起组建的机构。1999年，国务院办公厅颁发了关于清理、整顿经济鉴证类社会中介机构，实行经济鉴证类社会中介机构与政府部门脱钩改制的意见通知。

由于经济鉴证类社会中介机构与市场经济运行和市场经济活动有着密切关系，并依靠专业知识和技能向社会提供专业服务并承担相应法律责任，对维护市场秩序具有重要作用。因此，为了规范发展我国与市场经济紧密相关的社会中介机构，维护社会主义市场经济体制的健康运行，需要对由于经济鉴证类社会中介行业以及某些影响或者制约这些中介机构发展的行政干预等进行清理、整顿。

按照不同的专业分类，进行清理、整顿的行业主要有：①以财务会计专业知识为基础的行业；②以房地产、工程技术专业知识为基础的行业；③以法律相关知识为基础的行业。其中，以法律相关知识为基础的行业包括律师、公证、基层法律服务、专利代理、商标代理、版权代理、社会法律咨询服务等。

2000年颁布的国办发[2000]51号文件要求，所有挂靠政府部门及其下属单位以及挂靠事业单位、企业或社会团体的经济鉴证类社会中介机构，应于2000年10月31日前完成脱钩改制工作；提出脱钩改制中介机构的组织形式为合伙制或有限责任公司制，分别按照《合伙企业法》、《合伙企业登记管理办法》和《公司法》、《公司登记管理条例》的规定办理登记注册。

国务院办公厅在转发的《关于经济鉴证类社会中介机构与政府部门实行脱钩改制意见的通知》中明确指出，脱钩改制工作的目标，是建立、健全与社会主义市场经济相适应的中介机构管理体制和符合市场经济要求的自律性运行机制，促进中介机构独立、客观、公正地执业，使中介机构真正成为自主经营、自担风险、自我约束、自我发展、平等竞争的经济组织。而清理、整顿的目标是：规范经济鉴证类社会中介机构的资格认定；依据市场规则进行经济鉴证类社会中介机构的脱钩改制，建立自律性运行机制；依法规范政府部门和行业协会对经济鉴证类社会中介机构的监督、指导和管理。为此，要做到：①在摸底、梳理、调研、分析的基础上，对经济鉴证类中介组织的各种执业资格，进行撤并、规范和清理，建立一套有效的管理机制与法制规范；②严格按照人员、财务、业务、名称等方面的脱钩要求，彻底实现中介机构与挂靠单位脱钩，并按照中介行业的内在规律，建立科学、规范的管理体制和运行机制；③建立一套相互制衡、相互配合、协调发展的社会中介行业管理体制，即按照“法律规范、政府监督、行业自律”的模式，规划和发展社会中介行业。在脱钩改制中，既要保证国有资产不流失，还要充分考虑到中介服务行业智力劳动和积累的特点，给中介机构脱钩改制后的发展留有后劲；既要实现人员的彻底脱钩，也要

做好人员安置工作;要处理好形式上脱钩和实质上脱钩的关系,真正实现彻底脱钩。<sup>①</sup>

在脱钩的内容方面,挂靠单位必须与以本单位名义兴办或挂靠本单位的中介机构在人员、财务(包括资金、实物、财产权利等)、业务、名称等方面彻底脱钩。具体要求为:①人员脱钩。中介机构的从业人员由挂靠单位的行政或事业编制人员变为社会专业服务行业从业者,其人事档案转由所在地政府县以上(含县)党委组织部门和政府人事行政部门所属的人才流动服务机构或政府人事部门认可的有关机构管理。②财务脱钩。挂靠单位不再是中介机构的投资者,不再享有所有者权益,也不得以任何形式从中介机构谋取不正当经济利益。③业务脱钩。中介机构不再是挂靠单位的所属机构,与挂靠单位不再有隶属关系,不再承担属于挂靠单位的任何行政职能。政府部门不得为中介机构招揽、指定业务或干预中介机构执业。④名称脱钩。中介机构与挂靠单位脱钩后,其名称不再冠有挂靠单位的名称字样或痕迹,未经批准不得冠有“中华”、“全国”、“中国”等字样,也不得仅以行政区域或地名、资格或职能作为其名称。

在改制的组织形式方面,要求按照国家有关法律、法规规定的组织形式,由具有专业执业资格的人员投资发起组建设立中介机构。具体组织形式是:①合伙制。由两名以上具有专业执业资格的人员合伙发起设立(法律、法规另有规定的除外)。合伙人按照协议约定或法律规定,以各自的财产承担法律责任,对中介机构的债务承担无限连带责任。②有限责任制。由五名以上具有专业执业资格的人员共同出资发起设立(法律、法规另有规定的除外)。出资人以其出资额为限承担法律责任,中介机构以其全部财产对其债务承担责任。

此外,还规定了脱钩和改制的步骤,并对脱钩工作有关的产权界定和资产处置、人员安置问题等发布了处理意见。

这些举措的意义在于:①中介市场的基本规则应当由法律来规范,通过立法,明确中介市场的主体、执业规则及管理模式等,改变现行中介行业管理中部门立法、定规的局面,减少部门管理的随意性;②由于中介市场事关社会公众和国家的利益,必须确立政府的监督地位,要明确监督的范围和内涵,避免把监督和具体管理等同起来;③要强化行业自我管理功能,使其有能力按照国家的政策法规对行业实行自律化管理。

根据国务院办公厅文件精神,上海市对律师、会计、资产评估、房地产评估等经济鉴证类中介机构进行了清理整顿。律师事务所、会计师(审计师)事务所、资产评

<sup>①</sup> 项怀诚:“在全国清理整顿经济鉴证类社会中介机构工作会议上的讲话”,<http://tyfx.myrice.com/aa209.htm>。

估事务所、专利代理事务所、房屋土地评估事务所、税务咨询(代理)事务所、价格事务所、工程造价事务所等中介机构,率先完成脱钩改制工作。<sup>①</sup> 中介组织行业自律机制逐步完善。改制后的律师事务所全部成为承担无限责任的合伙制;会计师事务所改为合伙制或有限责任公司制;人才中介、投资咨询、经纪人等行业还是多种所有制并存;法律公证等仍为国有事业单位性质。目前,上海律师、会计师行业的行业自律机制相对完善,特别是上海律师协会,在2001年召开的第六届律师代表大会上,政府官员完全退出律师协会,实行完全的自律性行业管理。

中国注册会计师协会对会计师行业脱钩改制以后的小结认为,大多数会计师事务所充满了活力和后劲,产生了积极的社会效应。例如,事务所和注册会计师的风险和责任意识明显提高,自律管理和激励机制日渐形成,民主式、自律性管理模式代替了行政性、命令式管理模式,人事管理、分配制度、内部控制制度有机地结合起来;事务所联合、兼并、合并的势头强盛,发展规模日趋强大,竞争力和整体实力得到增强;队伍结构趋向年轻化、专业化、知识化;注册会计师行业脱钩改制的实践,还为其他中介机构的脱钩改制工作提供了可供借鉴的经验和政策范本,对其他中介行业的脱钩改制产生了积极影响。

实行中介组织与政府行政部门的脱钩改制,就是改变政府对中介组织的管理体制,使原来挂靠在司法、财政、审计等政府机关部门的律师事务所、会计师(审计师)事务所以及资产评估、税务(咨询)、专利代理、房地产评估等行业的中介机构实现关系脱离,使其改变为在形式上、实质上真正能够执行独立、客观、公正原则的社会中介组织。

## 二、中介组织内部运行机制的健全与完善

由政府主导和在强有力推动下的脱钩改制的开展,必然引起中介组织内部经营管理机制的相应变革。为了推进中介组织的运作、发展和成长,必须探讨和研究如何建立适应我国现阶段中介组织发展的体制形式,完善中介组织内部运行经营管理机制和管理策略,以保证脱钩改制以后的社会中介组织能够规范有序和健康发展。

### (一) 中介组织运行管理中存在的主要问题

近年来,我国各类中介组织从数量到功能都迅速扩展。但由于市场经济体制尚不完善,各类中介组织的发展状况也存在较大差异,目前中介组织的改革发展尚在推行过程中,许多中介组织的信誉与权威等资源仍主要来源于政府,或与政府部

<sup>①</sup> 《上海:实现身份管理向岗位管理的转变》,《社会科学报》2003年2月13日。

门有直接或间接的联系;中介组织与“事业单位”的边界依然不清晰,与政府的脱钩仍然不彻底。从中介组织发展的外部关系和环境看,现阶段我国中介组织在发展中主要有三方面的问题:

### 1. 行政权力干预、分割中介市场

首先是脱钩改制尚未全部完成,“官办色彩浓重”,行政依赖性仍然较强。据有关部门对 126 家技术中介组织的调查,国有中介组织占 2/3,其中隶属于政府主管部门的占 39%,这些“官办”的中介组织在政府、市场、企业之间构成一个新的管理层次,业务发展依靠政府部门的“权威”,实行行业垄断。<sup>①</sup> 其次是法规不健全,监督管理不力,行业自律机制不健全,行业管理不规范,许多中介行业还未建立本行业的信息档案,虚假验资报告、审计报告等屡禁不止。2002 年底,国家审计署对 16 家具有上市公司的年度会计报表审计资格的会计师事务所出具的 32 份审计报告,进行抽样调查,发现有 23 份严重失实,涉及 41 名注册会计师。<sup>②</sup> 由于存在多重资格、多种机构,各种机构在行政上又分属不同的政府主管部门,因此“政出多门”,管理分散,中介资格认定过多、过滥。有的行政部门以各种方式控制自己“管辖”范围的中介市场,一些行政管理部门利用行政权力,各自为政,在中介市场中划分势力范围,造成多种中介机构设置上的重叠、交叉,业务上的分割、肢解,有的还将行政权力渗透到中介服务业务中,形成对中介服务业务的干预,垄断大部分中介服务。有的行政部门利用挂靠的中介机构作为人员安置场所和“小金库”的来源,有的甚至政企不分,实行两块牌子一套人马,将行政管理职能转化为有偿的社会中介服务。一些中介机构便藉此作为靠山、庇护伞和业务源,以依赖行政权力获得“指定”业务,成为“寻租”的温床,甚至由此滋生腐败。中介服务标准不统一,执业管理不规范,又导致不注重执业质量和社会信誉,不遵守职业准则,更多地投行政主管部门之好,使鉴证报告缺乏客观公正性,造成极为恶劣的社会影响。部分中介组织发育程度较低,业务水平不高,市场竞争力不强,往往采取低价拉客,回扣揽生意,挖人带项目,甚至弄虚作假,一味追求业务收益。

### 2. 行政依赖性强,行业自律不足

改革开放以来中介组织的恢复与发展,首先发源于政府机构职能的分离,最初的中介组织中不少是直接由政府机构中分离出来,行业组织又具有明显的准行政单位性质,人员也多来自政府机关。在较长的时期中,由于没有脱离与原政府部门的关系,影响了提供中介鉴证服务的客观、独立和公正性。一方面,有的政府主管部门把中介组织当做改善福利待遇的渠道;另一方面,部分中介组织也依赖或挂靠

① 张松:《中介组织不能穿“官衣”》,《经济参考报》2003 年 3 月 12 日。

② 丁秀洪、卢铁男:《中介市场呼唤产业化》,《南方都市报》2003 年 3 月 14 日。



织,不可避免地存在着执业人员分散、中介机构规模小、组织化程度低等弱点,难以适应加入 WTO 后进一步开放中介市场的形势发展需要。中介组织专业水平、市场竞争能力不强,中介业务多集中在低层次服务方面,涉及高新科技和国际水平的业务量明显不足,在律师、会计师、信息咨询等行业都存在类似的问题。如律师业,国内律师事务所的规模大多为执业律师 10~15 人左右。据有关方面不完全统计,北京执业律师在 10~30 人左右的中型律师事务所和 10 人以下的小型律师事务所占 90% 以上,执业律师 30 人以上的较大规模律师事务所仅占 10%。<sup>①</sup> 目前,在上海的 508 家律师事务所中,拥有 30 名以上律师的有 16 家,仅占总比例的 3%,20~29 名的 24 家,占 5%,10~19 名的 139 家,占 27%,而 3~9 名的 330 家,占 65%,超过一半以上。<sup>②</sup> 由于律师事务所规模小,很难承接大宗业务。据称在北京的律师中,大约 70% 左右从事普通刑事和民事法律事务,只有大约 30% 的律师能够从事新兴行业、高科技领域的法律事务。注册会计师行业的情况也有相似之处。这种状况,将无力与国外同类机构展开竞争。据统计,2001 年,在上海 87 家会计师事务所中,世界五大会计师事务所在上海设立的合作所就占据业务市场份额的 49%,其余 82 家事务所仅占有市场份额的 51%。<sup>③</sup>

(2) 从业人员执业操守和专业素质水平不高。中介组织从业人员的结构与现实发展不适应,在成员结构、专业文化层次、执业操守、职业道德等方面与国际同行的差距明显。专业从业人员总体上学历水平与专业要求不相适应。据 2001 年上海市有关部门对中介专业水平要求较高的部分法律和会计师(审计师)行业的一项调查,在全部受访对象中,大专及以下学历者接近总数的一半,博士不到 1%,硕士仅占 1/10 强。<sup>④</sup> 职业道德、职业信誉和执业风险意识不足,一些中介组织不惜以欺诈行为,违规操作,甚至违法乱纪获取经济利益。一部分从业人员的执业操守、职业道德还存在问题,一些中介机构和执业人员在执业中,不顾执业质量和职业道德,弄虚作假,非法执业、违法违纪现象屡有发生,近年来违反职业道德弄虚作假的事件并不鲜见,严重扰乱了经济秩序。以致朱镕基同志曾要求所有会计、审计人员必须做到“诚信为本,操守为重,坚持准则,不做假账”,恪守独立、客观、公正的原

① 王崇勋:《勇于开拓与时俱进努力开创北京律师发展的新局面》,http://www.wtolao.gov.cn。

② 上海市行业协会发展署与上海市市场中介组织发展署信息规划部:《信息摘编》2004 年第 3 期。

③ 上海市行业协会发展署:《上海市行业协会发展改革材料汇编》,2002 年 6 月,第 18 页。

④ 根据 2001 年上海行政学院社会发展研究所课题组对上海市部分律师事务所、注册会计师事务所等中介组织专业人士进行问卷调查的分析结果。

则,不屈从和迎合任何不合理要求,不以职务之便谋取一己私利,不提供虚假会计信息。虽然这只是针对会计师一个行业的,但对其他行业也不乏警示意义。

之所以存在这些问题,原因是多方面的。应当看到,我国市场经济体制并不完善,政府权力边界不清,中介组织不是在自由竞争的市场环境下发展起来的,在实践中的地位和职能并不清晰,与政府机构有着某种权力和利益上的双向联系,是产生这些问题的主要原因。同时也要看到,由于我国中介组织恢复发展历史短,缺乏统一规范的市场环境和法制管理,所以上述问题的存在还有其他多方面的原因。主要反映在两个方面:①中介组织本身发展不充分。一是中介组织的数量和规模都还不能适应市场经济运行的要求。尤其是在加入 WTO 后,面对日益增多的国际往来,应对经济全球化的挑战,中介组织将发挥更重要的作用和影响,而目前国内中介组织的发展远不能满足需要。二是中介组织的主体性、自立性等不强。虽然脱钩改制后,与挂靠的行政主管部门分离开始独立发展,但一些主要业务还是依托地区行政区划给。一项调查显示,在被调查的 203 家会计师事务所中前 50 名的省外业务收入占其总收入比重还不到 15%。②三是中介组织自律意识和自律能力,内部规制建设不力。一些中介组织管理体制落后,依然沿用行政官僚化管理模式,缺乏规范、有效的管理办法,业内执业标准、职业规范也不完备。四是中介组织从业人员技能操守、职业道德素质不足。有的不顾职业标准和要求,收取高额回扣,甚至敲诈勒索,出具伪证,欺骗政府和社会,严重破坏了中介服务的整体信誉和形象。这种状况显然不能体现中介组织的成熟。③法制环境、管理制度建设的滞后。一是管理法规体系还不完善,尤其是行业自律性管理制度和诚信制度建设等方面缺乏规制。二是管理方法上缺乏可操作性的有效手段,如我国律师行业发展历史较短,职业化程度不高,部分律师将律师职业仅仅作为谋生手段和牟取利益的途径,有的律师事务所缺乏民主、科学的管理机制,合伙人变动频繁,承担风险的能力很低,管理滞后,更谈不上发挥律师事务所的品牌效应、规模效应了。这种整体上处于初级阶段的管理状况亟待改进,否则很难与境外的律师事务所竞争。三是管理上归口不一,多头管理,如政府负责管理的评估行业就有财政部等 10 多个部门,设立个人职业资格十种,评估机构执业资质九种。没有统一规范的专业技术标准和基本术语,同一标的物在不同的评估机构会得出不同的结论。又如浙江绍兴中级法院在一起经济纠纷中,同一标的物经过一审、二审,三家评估机构竟然得出 17.2 万元、2 万元、7.49 万元三个相差悬殊的评估价。④人为的市场分割实际上扰

① 张松:《中介组织不能穿“官衣”》,《经济参考报》2003 年 3 月 12 日。

② 俞曙霞:《适应人世需要,规范和发展我国中介组织的建议》,中国网 2003 年 3 月 6 日, <http://www.china.org.cn/chinese/zhuanti/288363.htm>。

乱了市场秩序。四是行政干预过度或管理不力等现象并存,不利于中介组织的发展和规范管理。

## (二) 现代市场中介组织的经营体制:合伙人制度

为促进中介组织的发展,加强中介组织内部管理机制建设,至关重要的是要确立适合中介组织经营管理的组织形式。我国推进中介组织的脱钩改制时,明确了中介组织的基本组织形式,即合伙制、有限责任制为中介组织的主要组织形式和经营体制。

“合伙制”即“合伙人制”。根据公司企业理论,合伙人制是指由两个或两个以上合伙人拥有公司并分享公司利润,合伙人即为公司主人或股东的组织形式。其主要特点是:合伙人就出资、经营管理、利益分享等达成一致后通过契约建立一种合作关系;合伙人共享企业经营所得,并对经营亏损共同承担无限责任;它可以由所有合伙人共同参与经营,也可以由部分合伙人经营,其他合伙人仅出资并自负盈亏;合伙人的组成规模可大可小。简单地说,合伙人制就是两个或两个以上的投资人共同出资投资于一个实体,并且平等地享有企业所有权和收益权,合伙人除有限责任合伙人外,一般都负有无限连带责任。

从国外的实践看,合伙制在实际操作中一般有四种不同形式:①普通合伙。普通合伙中的每个合伙人都为整个合伙企业的债务或义务承担完全连带个人责任。②有限合伙。有限合伙实际上是注册为有限合伙的一种普通合伙,其中有责任的合伙人负有完全责任,非直接责任者可有限负责。③有限合伙。有限合伙是由一名以上的普通合伙人和一名以上的有限合伙人组成的合伙,其中有限合伙人享有有限参与管理权利,也负有限责任。④有限责任有限合伙。有限责任有限合伙是注册为有限责任有限合伙的一种有限合伙,可限制非直接责任普通合伙人的责任,但其他普通合伙人仍需负完全个人责任。

虽然在不同的合伙形式中合伙人对于合伙企业债务所负的个人连带责任体现有所不同,但并没有改变合伙制的本质,都是一种有两个以上的合伙人共同出资运营一个组织的联合,负直接责任的合伙人的无限连带责任也未发生改变。因此,合伙制是中介行业最佳的组织形式,也是国际相关行业的发展趋势。在现实经济活动中,合伙人制衍生出很多种复杂的类型。例如在世界最著名的五大会计师事务所里,就分别有全球合伙人、地区合伙人等多个级别,股权关系错综复杂。

目前,我国主要在会计师事务所、律师事务所和信息咨询公司等市场类中介组织中实行合伙人制度,而在不同机构行业中“合伙人制度”的含义差别也很大。在会计行业,例如会计师事务所在很大程度上是以它的主要资产,也就是专业人才、就业水准、客户数量、职业声誉等实现其价值的。西方会计行业通行的是合伙人制

的管理方式,投资额并不成为主要因素,业绩卓越的员工可以成为合伙人。也可以按照各合伙人的能力及贡献度来确定和分享其权益,而并非仅仅以出资额作为衡量的标准。

我国1993年的《注册会计师法》规定,会计师事务所所有两种体制形式:普通合伙制与有限责任合伙制。在1998年以来的全国会计师事务所脱钩改制中,也强调会计师事务所在与原行政主管部门脱钩的同时,必须在上述两种体制形式中进行选择。因此我国的会计师事务所主要类型为普通合伙制和有限责任合伙制,普通合伙制是我国会计师行业较早和较多采用的一种组织形式,而有限责任合伙制的实践主要是在深圳。目前会计师行业中已出现了除上述两种之外的合作所、集团所、个人所等多种组织体制形式。

合伙人制的优势在于利益与风险对等,专业资质与执业信誉构成无形资产,通过提供优质服务,形成市场的规模效应,完善市场运作的秩序和规范,从而推进市场经济的发展。根据业内人士介绍,以前我国大多数会计师事务所采用股份公司形式,股东只承担有限责任,这并不符合国际惯例。现在正在向合伙人制转移,而合伙人需要承担无限连带责任。近年来,国内会计市场之所以恶性丑闻频出,多缘自经济利益作祟。当“造假”获得的收益远远超出由此可能付出的成本时,出现违规操作甚至“以身试法”就不足为奇了。因此在制度上必须建立无限赔偿责任的合伙人制,把违规的成本提高到远远超出违规的利益之上,切断不正常的利益关系,以确保会计师独立公正地开展工作。

咨询行业的合伙人制度又有所不同。咨询公司通常是一种有限责任公司,由合伙人持有的股份,通常比例平均,也比较分散。合伙人可以分成几个层次,例如,国际合伙人或区域合伙人,国际合伙人可以享受全球业务增长带来的收益,而合伙人如果离开公司,就不再拥有股份。在律师行业,合伙人制度则意味着承担无限连带责任。

### (三) 中介组织的内部运行管理原则

#### 1. 科学民管理

虽然根据合伙制的不同组织形式,合伙类型可以分为松散型合伙、半紧密型合伙、紧密型合伙,分别采用不同的管理模式。如“主任管理”型和“民主管理”型,即根据合伙人承担的责任,或委托授权实施管理。但合伙制仍应以建立良好的内部管理结构为基础,完善民主管理规范程序。在领导机构设置、管理运行程序、发展经营决策、监督自律规范等方面都要以科学民主管理为原则,完善中介组织的管理体系,健全其组织治理结构。

“完善的治理结构实质上是指公司的所有权、管理权和监督权‘三权鼎立’的一

种制度安排。”“西方典型的合伙制事务所的内部治理结构由战略管理委员会、主管合伙人、行政委员会和报酬委员会组成。”<sup>①</sup>虽然不同的合伙制组织形式可以有完全不同的内部治理结构,但是这种所有权、管理权和监督权“三权鼎立”,互相制约的内部治理结构,的确是一种值得借鉴的管理模式,也适用于中介组织的运行管理。

合伙制的原则决定了其管理决策的民主性质,需要按照合伙人在组织中的控股权实施经营。因此实施科学民主管理,明确责任、义务与权益,是实现契约式管理的一个重要方面。所谓实施所有权、管理权、监督权,也就是要建立能够实现中介组织利益代表的最高权力机构和决策机构(成员代表大会)、管理机构(理事会或专业委员会),完善制度建设(制约监督制度体系),以及一系列规章制度,实行有效运行规范管理。充分发扬中介组织成员的民主权利,倾听他们的呼声,体现他们的愿望,切实代表他们的整体利益,建立科学、民主、高效、畅通的议事制度和决策程序,规范内部管理运作机制和工作程序,提高管理决策水平和运行效率。

## 2. 管理机构与制度建设

建立中介组织管理机构,加强制度建设,即确立完善权利义务责任明确的中介组织管理机制,建立其组织体系、工作规则和工作程序,对中介组织的发展具有重要意义。以行业协会为例,通过建立完善其会员代表大会、理事会和专门委员会为主体的内部治理结构,形成制度化保障,以充分体现会员的意愿和行业发展的要求,从而推进行业的健康发展。例如上海市律师协会成立以全市律师代表大会为最高权力机构,以理事会和常务理事会为常设机构的组织框架。协会下设置维护律师执业权益委员会、规划与规则委员会、纪律委员会、业务研究与职业培训委员会等10个专门委员会,分别负责某一方面的事务。协会还建立了刑事研究会、民事研究会、经济研究会、涉外研究会、行政研究会等20多个业务研究会,开展多种形式的研讨,进行专业研究活动,对沟通信息与交流经验,拓展业务范围,解决疑难案件,提高专业水平,发挥了重要作用。理事会秘书处负责日常工作,加强行业管理职能。上海市律师协会还通过制定和推行《上海市律师守则》、《上海市律师职业道德规范》、《制止律师执业不正当竞争规则》、《律师执业利益冲突认定处理规则》、《律师计时收费指引》、《法律服务委托协议指引》等规章,完善上海律师行业的自律规范体系,提升上海律师的整体形象,提高律师的综合素质和执业水平,保障律师的依法执业,维护律师的合法权益,从而促进了上海律师行业的蓬勃发展。

## 3. 服务体系

充分发挥中介组织的服务、沟通、协调、监督的功能,应建立、完善其面对政府、

<sup>①</sup> 李勇主编:《经济鉴证类社会中介服务行业发展理论研究》,第525页。

企业、社会和从业人员的服务体系,包括如下几个方面:

(1) 加强为政府的服务。根据加入 WTO 后形势发展的要求,依法行政成为政府职能转变的方向,中介组织更要加强与政府部门的联系,为政府提供政策研究、法律规章制度和战略发展规划制定等咨询服务,积极参与政府决策、信息咨询、公证鉴定等中介服务,提高中介服务质量,拓宽中介服务的领域,发挥更大作用与影响。

(2) 改善为企业和社会的服务。通过构建诚信制度,遵循中介组织独立、客观、公正的原则,加强行业自律,严格执业标准,为企业在经济市场化条件下降低成本、提高效益,提供规范和优质的服务。

(3) 完善对从业人员的服务。如为提高从业人员业务能力和知识更新,创造良好的培训、进修条件;为改善中介市场执业环境,加强与有关部门的沟通交涉;为拓展中介服务领域提供业内最新信息,扩大国际交流与合作;关心从业人员的切身利益,维护他们的合法权益,在防范和降低执业风险、解决社会福利保障问题等方面提供各种服务。

#### 4. 激励约束机制

建立内部激励约束机制的目的在于激发从业人员的工作热情,调动他们的主观能动性。建立激励约束机制要注意:①重视加强职业道德建设。因为中介组织独立、客观、公正的功能,决定了中介组织必须具有职业信誉,它的从业人员必须具有基本的职业素质。建立和培养从业人员的职业责任感和职业事业心至关重要,从业人员要具有敬业精神和为中介服务奉献的使命感,忠于职守,执法公正。②不能忽视经济和社会效益的激励作用。应依据市场竞争法则,给予能够开拓市场,赢得客户,取得良好经济效益和社会效应者以特殊礼遇,以发挥其能动性和影响性。从业人员的执业水平、执业资历、职业道德、专业技能、思想智慧和综合能力都将在中介服务中产生一定的影响,并决定最终结果。

值得重视的是,不能忽略合理收益分配制度和执业风险成本的因素所产生的影响,因为建立合理的收益分配机制本身就具有激励的效应,而执业风险成本的高低则意味着承受违规或违法操作结果是否所值而构成的约束。建立合理收益分配机制,要体现效率优先、兼顾公平的原则和与风险利益挂钩的原则,增强执业风险防范意识和抗风险能力。此外,还应处理好以下几个关系:①按资分配与按劳分配的关系,这涉及合伙制中出资人与非出资人的利益;②分配与积累的关系;③个人利益与社会利益的关系;④执业人员与非执业人员的关系,包括要考虑成员中简单劳动与复杂劳动,内勤与外勤等因素。

#### 5. 自律机制

建立行业自律机制,是我国加入 WTO 后,必须遵循国际规则,进一步完善市

场机制,使市场运作趋向公开、公平、透明,统一规范中介服务的需要;也是中介组织健康发展,拓展功能,树立业内权威,建立职业信誉,扩大经济、社会影响的需要。中介组织更要以行业自律、执业规范和提高专业服务质量获得经济效益,扩大社会影响,树立良好的职业形象。

(1) 建立完善相关法规制度,规范执业准则,优化中介服务质量。如建立业内服务质量评估机制和违法违规记录制度。把行业管理监督检查与社会、客户的评估结合起来,以优质服务提高行业的信誉度,扩大行业服务领域。

(2) 实行业内自我约束,完善内部监控审核制度。规范操作程序,建立质量控制档案,形成内部控制的互为制约的机制,防范违规操作。会计师(审计师)事务所、金融证券咨询机构等中介组织尤其必须加强这方面的制度化建设。

(3) 强化执业道德建设,坚持客观、独立、公正的执业原则。加强对从业人员的思想品质教育和知识业务培训,抵制各种违规违纪行为,树立良好社会职业形象。建立教育培训制度,定期实行职业道德和业务进修的教育培训,不断提升中介组织从业人员的综合能力和执业水平。

#### (四) 中介组织的内部管理策略

##### 1. 战略目标

确立中介组织的发展方向,包括管理机制、竞争能力、组织规模、品牌定位等一系列方针策略,建立高效率的组织决策机制,研究如何在激烈的市场竞争中,融合外部提供的机遇和自身发展的优势,提高经营管理水平,拓展中介服务领域,创立知名品牌,扩大发展规模。

##### 2. 执业质量

执业质量无疑关系到中介组织生存、发展的命运与前程,固然执业质量与从业人员的执业水平和能力密切相关,但同样不能忽视执业信誉和服务质量。实践证明,注重行业声誉和服务质量,能够带来更多的业务,从而形成良性循环。目前出现了一些中介机构进行违规操作,“做假账”甚至提供伪证,引起中介市场混乱现象。主要原因并不是执业水平的问题,而是这些中介机构为了谋取眼前利益。因此,一要通过制度规范统一执业标准;二要严格内部管理程序和业务监控机制;三要加强从业人员的职业思想道德教育,培育、提高他们的职业素质。

##### 3. 人力资源

中介组织从业人员的构成关系其生存发展,即其人力资源实力的高低直接涉及其市场竞争实力。因此,一要能够吸引和留住优秀人才,使他们充分发挥特长,具有事业的归属感;二要关心从业人员的业务发展和社会福利等问题,维护他们的合法权益;三要建立业务培训教育制度,定期开展职业轮训、进修、交流等工作,不

断提高从业人员的执业水平。

#### 4. 诚信制度

中介组织以“独立、客观、公正”为执业原则,以专业知识向特定对象提供中介服务。建立诚信制度的意义在于,通过创立执业信誉,坚持公正、公平、公开,提升中介组织的社会地位和职业声誉。要培育和加强执业人员的自律意识和诚信意识,建立、完善行业自律检查和惩戒制度。严格依法规范执业行为,对违规执业者根据其具体情况和严重程度分别给予法律或行政处理。向社会披露执业状况和诚信情况,定期发布或在网站等媒介上公布对执业人员违规处分的警示信息,接受政府、企业、社会的监督。

### 三、中介组织管理机制的健全与完善

2001年11月下旬,美国最大的能源交易商安然公司承认,自1997年以来,通过非法手段虚报利润5.86亿美元;在与关联公司的内部交易中,不断隐瞒债务和损失,管理层从中非法获益。消息传出,立刻引起美国金融和商品交易市场的巨大动荡。安然公司股价2001年曾一度涨到90美元,到年底跌至不足1美元,许多中小投资者损失惨重。安然公司在美国500强中排名第七,2000年收入为1008亿美元。曾因在能源、电力、宽带市场的创新,为推动金融市场的资产证券化作出贡献,从而被美国《财富》杂志连续多年评为“最富创新精神”的公司。安然公司的关联企业包括众多能源和宽带通信实业公司、银行、证券等金融基金管理公司等,拥有数量超过3000个各类子公司和合伙公司。安然公司的业务范围包括:所有跟能源、宽带互联网和金融的交易,以及投资管理和金融行业,曾在美国、加拿大、拉美、中国和亚洲其他国家、欧洲都有很多大项目。但由于经营方面的问题,安然公司的利润率连年下降,债务扩大,在遭受股市下挫和能源危机时更是雪上加霜。2001年12月2日,安然公司正式宣布破产,在美国政界和经济界引起极大震动。<sup>①</sup>安然帝国的坍塌,不仅影响其公司的众多雇员失业,甚至这些人的退休金也随着安然股票的销失而蒸发了。很多银行、证券公司、关联企业,以及安然公司的众多债主们也损失巨大。负责对安然公司财务报表进行审计的安达信会计师事务所也成为关注的焦点,在调查中安达信的操守受到质疑。

从美国安然事件的教训看,安然公司的破产引发了世界五大会计师事务所的诚信危机。在会计业内享有盛名的安达信,曾因Waste Management Inc.“欺骗及伪造账目”被华盛顿联邦法庭处以罚款700万美元。<sup>②</sup>这起事件引起了对于世界

① 陈志武等:《安然:华尔街完美案例》,中国城市出版社2002年版,第6页、26页。

② 陈志武等:《安然:华尔街完美案例》,第257页。

五大其他会计师事务所审计工作中的欺骗误导和做假账的违规行为提出质疑与诉讼处罚;并发现五大会计师事务所通常的业务经营兼做审计与管理咨询,这种会计师行业的双重身份,又由于趋利性因素为提供虚假报告创造了条件和可能,严重干扰了中介行业的“独立、公正”原则,进而导致了五大会计师事务所审计与咨询业务的拆分,以挽回公众投资金融证券的信心,重塑中介服务的诚信形象。安然事件的案例显示,政府行政部门加强管理和严格监控固然重要,而不断完善和加强中介组织内部管理机制的建设同样不容忽视。这不仅关系到中介组织本身健康发展,更涉及社会公正和诚信制度的建立、完善,从而促进市场经济运作机制的发展、成熟。就此而言,上述事件具有深刻的教训和启示。

在我国并不太长的市场经济实践经历中,健全、完善中介组织运作与管理更为必要和迫切,尤其需要加强以下三方面工作:

### (一) 法制化:将中介组织的资质认定、登记注册、检查审批纳入法制轨道

(1) 加强行政法规制度化建设,建立、完善有关法律法规,以及专项法律法规条例,健全中介组织管理机制。完善准入和管理规范制度,成立专门管理机构,明确管理职责,建立统一规范的中介职业的专业资格认定、注册登记、行业准入、执业标准等制度体系。严格资质审批制度,中介组织资质认定、登记注册、开业经营以及从业人员专业资格认定,要经权威部门审核批准;健全中介机构和从业人员的年度资格审核制度,有效地提高中介机构从业人员的素质。这类制度的设立必须具有法制效用,必须经过法制程序的认定,应当是合理的、透明的,同时制度也必须是刚性的,要具有法制的严肃性。

(2) 从依法治理的角度,改善中介组织的执业环境。通过立法程序,建立、健全有关发展规范社会中介组织的法律法规、政策条例,从法治规范角度强化中介组织的地位和作用。由于目前法制规章的滞后,政府主管部门加强规范管理的政策导向措施也具有一定的实际意义。如针对应对加入 WTO 的发展形势,上海市政府 2002 年初分别颁布有关促进社会中介组织发展与规范管理的三份文件:《上海市行业协会暂行办法》、《关于促进行业协会发展的指导意见》、《关于经济鉴证类中介机构规范管理的若干意见》,从政策导向上加强行业协会、经济鉴证类中介组织的发展和管理。但从长远看,还是要由国家立法机构通过和颁布相关的法律制度,保证法制的权威、严肃和一贯性,以法律规范加强中介市场正常运行的硬性约束,营造公平、公正、公开的环境,优化中介组织发展的外部条件。

## （二）规范化：行业规范、行业自律与行业管理的运行统一有序

（1）继续进行市场类中介组织的脱钩改制和规范管理工作，同时加强整顿和规范市场经济秩序，主要是巩固脱钩改制成果，做到“人员、财务、业务、名称”真正脱钩。适时拓宽中介组织脱钩和规范的工作范围，一些政府部门中带有企业性质或事业性质的，具有鉴证行为的，如资格认定、技能认定、价格认定等机构都要与主管部门脱钩。确立中介组织的独立法人地位，实现分类整顿、归并有序、管理规范。

（2）探索构建中介服务行业自律准则，规范行业自律机制。发挥中介行业协会的自律功能，除了履行服务、协调等职能外，市场类中介行业协会重点要充实管理职能，制定行规行约，加强自律管理，更多地承担其社会职能，明确责任权限，统一规范管理，实行公平竞争。逐步推广目前律师协会和注册会计师协会的做法，逐步实行当然会员制，即进入市场类中介行业的执业人员和组织，都必须加入该行业协会，成为其个人或团体会员。各类中介组织也要加强内部组织结构和管理机制的改革调整，建立完善的管理体制。行业协会要在提供协调和服务中建立权威，在代表和维护会员合法权益中加强凝聚力和影响力。

（3）建立执业人员执业道德和职业操守教育的有效机制，实施执业规范和职业守则。加强探索从业人员自我控制的有效方式和途径，倡导正直诚信、敬业守法、自尊自控的职业道德。完善中介组织从业人员教育培训机制，加强执业人员培训、轮训制度化建设。

## （三）制度化：建立行政督察、行业监管与社会监督三者联合监管制度

（1）加强诚信制度建设。逐步建立和完善经济鉴证类社会中介机构信用评估机制，规范行业管理制度，建立执业质量保证机制。在行业内建立违法违规档案制度，实行有效的激励制约机制，对于遵纪守法、提供优良中介服务并产生良好社会信誉的中介组织，应予以不同形式的激励措施，倡导执业信誉和职业操守至上的价值观念；同样，根据中介组织违法违规程度分别实行警告、停业整顿、行业退出等处罚措施。行业协会应定期向社会公布对经济鉴证类社会中介机构的信用评级、降级及重大违规行为的处罚情况。

（2）加强政府管理机构、行业监管的执法监督制度和监管督察职能，并探索如何形成政府行政督察、行业监管和社会监督三者结合的有效监督管理机制。政府监察主要体现于执法监督，如税务、审计等，还可委托有关社会组织核查、评估中介组织营运情况；行业监管主要依靠行业协会的自律管理，对其会员采取行业约束和惩戒；社会监督依据的是公示原则，向社会公布有关材料和财务报告，提请社会监督，并鼓励、发挥新闻媒体和社会舆论的监督作用。这里还需要探讨的是如何限制

政府行政权力介入的方式与程度,从而保证中介组织的独立性、公正性,避免以政府的权威取代中介组织的权威。

(3) 加强中介组织党建工作,建立、健全中介组织中的党组织。可参照新经济组织党建、社团党建等经验,重视中介组织中的党组织建设,发挥党组织政治引导、督促和党员的表率作用,增强党与中介组织及其从业人员的联系,加强党组织的凝聚力和影响力。

## 参 考 文 献

- [1] 郭培勋. 中介组织理论与实务: 中介组织发展模式[M]. 济南: 山东人民出版社, 2009.
- [2] 丁邦开, 丁凤楚. 社会中介组织法律地位[M]. 南京: 东南大学出版社, 2008.
- [3] 文正邦, 陆伟明. 非政府组织视角下的社会中介组织法律问题研究[M]. 北京: 法律出版社, 2008.
- [4] 张展. 中国市场中介组织的发展研究[M]. 北京: 中国经济出版社, 2007.
- [5] 中国行政管理学会课题组. 中国社会中介组织发展研究[M]. 北京: 中国经济出版社, 2006.
- [6] 龚禄根. 中国社会中介组织发展研究[M]. 北京: 中国经济出版社, 2006.
- [7] 徐顽强. 城市中介组织管理[M]. 北京: 科学出版社, 2006.
- [8] 崔浩. 中介组织评估与管理[M]. 上海: 上海人民出版社, 2005.
- [9] 李恒光. 市场与政府之中介——聚焦当代社会组织[M]. 南昌: 江西人民出版社, 2003.
- [10] 张云德. 社会中介组织的理论与运作[M]. 上海: 上海人民出版社, 2003.
- [11] 周耀虹. 中国社会中介组织[M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2008.
- [12] 陈德权. 社会中介组织管理概况[M]. 沈阳: 东北大学出版社有限公司, 2010.
- [13] 陈兴祖. 现代经济社会的中介系统[M]. 北京: 国防工业出版社, 1995.
- [14] 吕凤太. 社会中介组织研究[M]. 上海: 学林出版社, 1998.
- [15] 徐顽强. 论社会中介组织承接政府职能转移的法理基础[J]. 公民与法(法学版), 2010(6).
- [16] 曹宇光. 市场中介组织的法制化建设的主要途径[J]. 社会科学战线, 2010(11).
- [17] 翁藏. 从非营利组织理论视角析社会中介组织发展的问题及对策[J]. 嘉兴学院学报, 2010(S1).
- [18] 何蓉. 国外社会中介组织运行机制及其启示[J]. 中国科技信息, 2010(23).
- [19] 李娜. 试论我国社会中介组织发展及改革[J]. 经营管理者, 2010(22).
- [20] 张敏. 推进社区中介组织发展——构建我国和谐社会的必然选择[J]. 中国集体经济, 2010(30).
- [21] 王泽玉. 浅析改革与发展中的社会中介组织[J]. 中国经贸导刊, 2010(20).
- [22] 朱虹. 论社会中介组织的公共性及其实践表征[J]. 创新, 2010(6).
- [23] 曾起郁. 论社会中介组织预防腐败的三维路径——基于行政管理体制改革的视角分析[J]. 福建农林大学学报(哲学社会科学版), 2010(5).
- [24] 徐朴. 培育社会中介组织 转变政府职能[J]. 成都行政学院学报, 2010(4).
- [25] 陈亚辉. 政府与中介组织: 互动关系分析及协作机制构建[J]. 价值工程, 2010(23).
- [26] 赵京京. 法治视野下的社会中介组织治理[J]. 法制与社会, 2010(26).
- [27] 殷晓彦. 试析社会中介组织概念的内涵、外延及其他[J]. 社会工作(下半月), 2010(5).

- [28] 朱丽霞. 中国语境下社会中介组织治理问题研究[J]. 行政与法, 2010(6).
- [29] 何星蓉. 我国社会中介组织的发展现状、存在问题及对策建议[J]. 中国科技信息, 2010(6).
- [30] 周太彤. 大力发展中介组织, 深化经济体制改革[J]. 上海改革, 2001(7).
- [31] 夏镇龙. 市场中介组织的改革与发展[J]. 上海改革, 2001(5).
- [32] 李勇. 经济鉴证类社会中介组织服务行业发展理论研究[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2001.
- [33] 马得勇. 关于社会中介组织的政治分析[J]. 云南行政学院学报, 2000(3).
- [34] 王洛忠等. 社会中介组织: 作用、问题与对策[J]. 求实, 2000(11).
- [35] 杨晓渡. 统一思想 形成合力 落实行业协会和中介机构发展改革的各项工作[J]. 上海改革, 2002(9).
- [36] 俞可平. 中国公民社会的兴起与治理的变迁[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2002.
- [37] 王名. 社会组织概论[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2010.
- [38] 孙伟林. 社会组织管理[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2009.
- [39] 周小华. 社会组织发展与建设和谐社会[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2009.
- [40] 王名. 中国社团改革: 从政府选择到社会选择[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2001.
- [41] 王名. 非营利组织管理概论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [42] 王名. 清华发展研究报告 2003: 中国非政府公共部门[M]. 北京: 清华大学出版社, 2004.
- [43] 陶传进. 社会公益供给: NPO、公共部门与市场[M]. 北京: 清华大学出版社, 2005.
- [44] 贾西津. 第三次改革: 中国非营利部门战略研究[M]. 北京: 清华大学出版社, 2005.
- [45] 贾西津. 国外非营利组织管理体制及其对中国的启示[J]. 社会学, 2004(7).
- [46] 朱莉·费希尔著, 邓建国等译. NGO与第三世界的政治发展[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2002.
- [47] 熊跃根. 转型经济国家中的“第三部门”发展: 对中国现实的解释[J]. 社会学研究, 2001(1).
- [48] 康晓光. 权力的转移: 转型时期中国权力格局的变迁[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1999.
- [49] 刘培峰. 结社自由及其限制[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2007.
- [50] 邓国胜. 非营利组织评估[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2001.
- [51] 邓正来. 国家与市民社会[M]. 北京: 中央编译局出版社, 1999.
- [52] 赵黎青. 非政府组织与可持续发展[M]. 北京: 经济科学出版社, 1998.
- [53] 吴锦良. 政府改革与第三部门发展[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2001.
- [54] 王绍光. 多元与统一: 第三部门国际比较研究[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1999.
- [55] 何增科. 公民社会与第三部门[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.
- [56] 许德明. 新社会组织发展实记[M]. 上海: 文汇出版社, 2008.
- [57] 卢汉龙. 上海社会发展报告(2008): 公共服务与社会发育[M]. 北京: 社会科学出版社, 2008.
- [58] 张文宏. 社会资本: 理论争辩与经验研究[J]. 社会学研究, 2003(4).

- [59] 戈兰·海登,周红云编译. 公民社会、社会资本与发展[J]. 国际比较发展研究,2004(9).
- [60] 廖鸿. 2010 年中国社会组织理论论文集[M]. 北京:时事出版社,2011.
- [61] 尚晓媛. 冲击与变革:对外开放中的中国公民社会组织[M]. 北京:中国社会科学出版社,2007.
- [62] 马长山. 法治进程中的“民间治理”:民间社会组织与法治秩序关系的研究[M]. 北京:法律出版社,2006.
- [63] 庞承伟. 社会组织行政执法[M]. 北京:中国社会出版社,2011.
- [64] 马庆钰. 社会组织能力建设[M]. 北京:中国社会出版社,2011.
- [65] 康保锐. 市场与国家之间的发展政策:公民社会组织的可能性与界限[M]. 北京:中国人民大学出版社,2009.
- [66] 陈志卫. 新社会组织实践与研究[M]. 北京:中国社会出版社,2008.
- [67] 张勤. 中国公民社会组织发展研究[M]. 北京:人民出版社,2008.
- [68] 陈志卫,戴志伟. 新社会组织实践与研究[M]. 北京:中国社会出版社,2008.
- [69] 周志忍. 自律与他律:第三部门监督机制个案研究[M]. 杭州:浙江人民出版社,1999.
- [70] 郭国庆. 现代非营利组织研究[M]. 北京:首都师范大学出版社,2001.
- [71] 张静. 法团主义[M]. 北京:中国社会科学出版社,1998.
- [72] 浦文昌. 市场经济与民间商会[M]. 北京:中央编译局出版社,2003.
- [73] 朱士群. 中国市民社会研究评述[J]. 社会学研究,1995(6).
- [74] 吴忠泽. 社团管理工作[M]. 北京:中国社会出版社,1996.
- [75] 郁建兴等. 中国公民社会研究的新进展[J]. 马克思主义与现实,2006(3).
- [76] 陈晏清等. 市民社会观念的当代演变及其意义[J]. 南开学报,2001(6).
- [77] 吴玉章. 社会团体的法律问题[M]. 北京:社会科学出版社,2004.
- [78] 张霞等. 非营利组织管理[M]. 济南:山东人民出版社,2005.

## 后 记

本书是我们多年前承担中共上海市委党校、上海行政学院战略聚焦课题的研究成果。事实上,作为一个集体项目,该项研究也是中共上海市委党校、上海行政学院城市社会研究所聚焦社会组织研究的起点。正是在这个起点上,近年来我们的团队在非政府组织研究领域沿着中介组织、民间组织、社会组织等中国化概念的演变渐次积累,先后承担了4项省部级课题,1项国际合作课题,以及其他多项地方部门委托课题,其中主要有:上海市社会科学规划课题之分课题“特大城市社会中介组织现状分析与对策研究”,国家行政学院委托课题“上海民间组织的培育与发展”、“非政府组织发展和管理研究”,全国行政学院科研合作基金课题“民间组织发育的本土路径和培育策略”,上海行政学院与加拿大道格拉斯学院合作课题“中加非政府组织发展与管理比较研究”,上海市委统战部委托课题“上海中介组织中专业人士状况研究”,上海市民主法治建设课题“应急管理中的非政府组织运作机制研究”,等等。毫无疑问,这些研究已转化为我们在今天继续加强和深化社会组织研究的基础和优势。

国内学术界如今已少有人再用“中介组织”概念发表成果,这实在是一件令人遗憾的事情。一个概念的提出往往隐含着特定的前提或背景,中介组织概念提出于中国体制改革和社会转型的早期。当时,依靠政府行政条线连接起来的单位体制开始解体,新的市场、社会、制度运行中出现结构性缺失。针对这一问题,国家提出了培育可链接各种主体间关系、促进相关机制顺畅运转的功能性组织的任务,这类功能性组织即被称为“中介组织”。中国改革发展到今天,中介组织所指涉的功能意义是否已经得到解决并因而过时,只要对照众多的现实问题即可明了。市场领域诚信沦落,食品安全令整个社会人心惶惶;社会领域呈现个人原子化趋向,人情冷漠引发一系列令人心寒的公共事件;体制领域国家与个人之间缺少组织衔接,多发的群体性事件往往难以向理性化方向引导,而政府在面对突发群体性事件时甚至找不到可沟通的主体。这些现实严峻地表明,中介组织概念所针对的问题在今天才得到充分的呈现,多样化发展的市场主体、社会主体、制度主体之间的关系重建,无不需要可发挥链接、协调与整合作用的新型组织化主体,无不需要依托具有这种功能的组织化主体来重建公共价值和伦理秩序。中介组织概念因此展示出对于转型中国的各领域都具有的普遍性意义,因而也先天隐含着一种可贵的整体性视角。这种普遍性意义和整体性视角,是局限于单一领域的公民社会、非政府

组织、非营利组织乃至社会组织等概念所无法具备的,理应得到重新重视和挖掘。

基于这种理解,我们愿意反思,当我们在不断翻新、追逐那些流行概念的时候,是否逐渐远离了中国转型背景中那些特定的真问题、大问题?是否逐渐放弃了学术研究理应沉淀下来的冷静、深思和坚持?我们把这个多年前的课题成果加以整理并付诸出版,固然有敝帚自珍的心思,但主要是基于上述想法,试图对自己的研究加以回顾,并由此唤起人们对中介组织的重新关注和省察,也为当前加强社会组织建设的相关研究寻找有价值的视角。

作为一项集体成果,本书写作分工如下:导论,马立、马西恒;第一章一、二、三、六节,翁笑冰;第一章四、五节及第二章,何海兵;第三章,马立;第四章、第八章,周耀虹;第五章,刘中起;第六章,矫海霞;第七章,马西恒。全书立意和框架由马西恒提出,马立负责整理和全书统稿。

由于本书是我们研究课题的起点性成果,其初稿完成也已有一段时间,其中的结构粗糙、观点疏漏等不足在所难免,欢迎读者批评指正。就前面所述出版本书的意图而言,读者的批评不仅对我们的研究是一种帮助,于我们唤起对中介组织的重新关注也是一种呼应和鼓励,因此预先致以真诚的感谢。此外,感谢所有为我们的研究提供帮助的领导和同仁,正是他们的鼓励、指导和支持,才使我们不断取得进步。

马 立 马西恒

2011 年 11 月